

*Karoliina Skyttä*

# SUOMEN AUTOKANNAN NUORENTAMINEN

Oikeudelliset ongelmat ja reunaehdot

Pro gradu -tutkielma  
Syyskuu 2014  
Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta

Tiedekunta/Osasto – Fakultet / Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Karoliina Skyttä			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Suomen autokannan nuorentaminen – Oikeudelliset ongelmat ja reunaehdot			
Oppiaine /Läroämne – Subject Finanssioikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro Gradu	Aika/Datum – Month and year Syyskuu 2014	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 104 sivua	
<p><b>Tiivistelmä/Referat – Abstract</b></p> <p>Suomessa autoja verotetaan neljässä vaiheessa. Hankintavaiheessa maksetaan arvonlisävero, käyttöönottovaiheessa autovero, käytettävissäolosta vuosittain ajoneuvovero ja käytöstä polttoaineveroa. Käyttöönottovaiheen autovero muodostaa suurimman osan auton koko elinkaaren verotuksesta. Nykyinen verojärjestelmä kannustaa käyttämään autoa mahdollisimman pitkään ja Suomen autokanta onkin yksi Euroopan vanhimmista. Tutkimuksessa tarkastellaan autokannan nuorentamista ja siihen liittyviä oikeudellisia reunaehdoja. Keinona autokannan nuorentamiseksi on otettu esille painopisteen siirto käyttöönottovaiheen verottamisesta käytettävissäolon verottamiseen tai käytön verottamiseen. Käytettävissäolon verottaminen tapahtuisi lähtökohtaisesti ajoneuvoveron kautta, käytön verottamisessa taas olisi kyse kilometriverosta, jossa jokaista ajettua kilometriä verotettaisiin erikseen. Lisäksi on tarkasteltu romutuskannustimen käyttöönottoa ja vientipalautusjärjestelmän kehittämistä. Romutuskannustimia on toteutettu uudesta autosta maksettavan hyvityksen muodossa useissa Euroopan maissa 2000-luvulla. Tutkimuksessa arvioidaan edellytyksiä romutuskannustimen käyttöönotolle ja sillä saatavia vaikutuksia autokannan nuorentamiseksi. Vientipalautuksesta tarkastellaan nykyisin Suomessa voimassa olevaa järjestelmää, jossa alle kymmenen vuoden ikäisestä ajoneuvosta palautetaan siinä jäljellä olevan autoveron määrä, mikäli ajoneuvo viedään pysyvästi ulkomaille. Nykyisen järjestelmän toimivuutta ja EU-oikeudellisia edellytyksiä arvioidaan, sekä mahdollisuuksia järjestelmän kehittämiseksi edelleen.</p> <p>Tutkimuksen kohteena on myös autokannan nuorentaminen tavoitteena ja tavoitteen hyväksyttävyyden, mitä lähestytään ympäristöpolitiikan, elinkeinopolitiikan ja turvallisuuden näkökulmasta. Ympäristöpolitiikassa tavoitteena on tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen pitkällä tähtäimellä, ja autokannan nuorentamisen vaikutukset tähän tavoitteeseen nähden ovat tarkastelun kohteena. Auton elinkaaren hiilidioksidipäästöistä suurin osa syntyy auton käytöstä, joten uudistamalla autokantaa pienempipäästöiseksi voidaan tehokkaimmin vähentää tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä. Autokannan nuorentaminen tavoitteena ei ole sellaisessa ristiriidassa ympäristöpolitiikan tai elinkeinopolitiikan kanssa, ettei autokannan nuorentamista voitaisi pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä tavoitteena. Uudempi auto taas on yleensä vanhaa autoa turvallisempi ja autokantaa nuorentamalla uudet tekniset innovaatiot saadaan aikaisemmin laajemman ryhmän käyttöön. Kun ihmishenki länsimaissa nykyään arvostetaan varsin korkealle, on tieliikenteen turvallisuuden lisääminen perusteltua.</p> <p>Oikeudellisista reunaehdoista on tarkasteltu yhdenvertaisuutta, sääntelyn tarkkarajaisuutta, osumatarkkuutta, suhteellisuusperiaatetta, verojen ja maksujen suhdetta, valtiontukikieltoa sekä luottamuksensuojaa ja omaisuuden suojaa. Kutakin periaatetta on tarkasteltu ensin yleisellä tasolla erikseen ja sen jälkeen kunkin keinon kohdalla tarkemmin. Ongelmallisin on omaisuuden suoja ja luottamuksensuoja käytettävissäolon tai käytön verottamiseen siirtymisen järjestämisessä. Siirtymäkausi pitäisi kyetä järjestämään niin, että verovelvollisen omaisuuden suoja ja luottamuksensuoja ei loukkaa, mutta samalla siirtymäkaudesta autokaupalle aiheutuvat haitat eivät saisi nousta huomattaviksi. Tätä vaikeuttaa se, että autoveron poistaminen lähtökohtaisesti laskee ennen muutosta ensirekisteröityjen autojen arvoa ja loukkaa tällöin omistajan omaisuuden suoja. Toisaalta autoala reagoi herkästi muutoksiin, ja niiden vaikutusten arviointi etukäteen on haastavaa. Tutkimuksessa käydään läpi erilaisia vaihtoehtoja siirtymäkauden järjestämiseksi ja arvioidaan niiden hyviä ja huonoja puolia. Kilometriverotukseen siirtyminen suoraan käyttöönottovaiheen verotuksesta olisi erittäin haastavaa etenkin huomioiden kilometriveroon liittyvät useat avoimet kysymykset muun muassa toteutustekniikkaan liittyen, joten suositeltavaa olisi siirtää ensin käyttöönottovaiheen verottamisesta käytettävissäolon verottamiseen ja siitä edelleen myöhemmin käytön verottamiseen. Käytettävissäolon verottamiseen edellytykset ovat olemassa ajoneuvoverotuksen tasoa nostamalla (tällöin voidaan säilyttää valtion verotulot autojen verottamisesta suunnilleen ennallaan) ja siirtymäkausi on kilometriveroa yksinkertaisemmin ja oikeudelliset reunaehdot huomioiden järjestettävissä. Edelleen edellytykset romutuspalkkion käyttöönottamiselle lähitulevaisuudessa ovat olemassa, eivätkä oikeudelliset reunaehdot aiheuta estettä myöskään vientipalautuksen kehittämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö suunnitteli jo kesällä 2014 romutuskampanjan toteuttamista syksyllä 2015, mutta esitys kaatui hallituksen budjettiriihessä eikä romutuskampanjaa toistaiseksi toteuteta.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Autovero – ajoneuvovero – autokanta – romutuspalkkio – vientipalautus - kilometrivero			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muuta tietoa – Övriga uppgifter – Additional information			

## Sisällys

LÄHTEET.....	III
Kirjallisuus.....	III
Viranomaislähteet .....	VII
Internet-osoitteet.....	X
LYHENTEET .....	XII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Yleisiä näkökohtia.....	1
1.2 Tutkimuskysymys .....	1
1.3 Termeistä.....	3
2 AUTOJEN VEROTTAMISEN KEHITYS JA NYKYTILA SUOMESSA.....	5
2.1 Autojen verottamisen historiaa .....	5
2.2 Autojen verottamisen nykytila .....	9
2.3 Neutraali vai ohjaava vero.....	10
3 AUTOKANNAN NUORENTAMINEN TAVOITTEENA .....	13
3.1 Autokannan nykytila Suomessa.....	13
3.2 Tilanne eräissä Euroopan vertailumaissa .....	14
3.3 Autokannan nuorentamisen hyväksyttävyyden tavoitteena.....	15
3.3.1 Ympäristöpolitiikka.....	15
3.3.2 Elinkeinopolitiikka .....	19
3.3.3 Turvallisuus.....	21
3.3.4 Tavoitteiden kokonaisarviointia .....	25
4 OIKEUDELLISIA REUNA-EHTOJA.....	27
4.1 Yhdenvertaisuus .....	27
4.2 Tarkkarajaisuus.....	30
4.3 Osumatarkkuus .....	34
4.4 Suhteellisuusperiaate .....	35
4.5 Verojen ja maksujen suhde .....	38
4.6 Valtiontukikielto .....	39
4.7 Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja.....	42
5 MAHDOLLISUUDET NUORENTAA AUTOKANTAA .....	52

5.1 Ongelmat autoveroon pohjautuvassa järjestelmässä.....	52
5.2 Käyttöönottovaiheen verottamisesta käytettävissäolon verottamiseen.....	55
5.2.1 Käytettävissäolon verottamisen perusteet .....	55
5.2.2 Keskeiset tavoitteet ja ongelmakohdat.....	56
5.2.3 Oikeudelliset reunaehdot.....	57
5.2 Käyttöönottovaiheen verottamisesta käytön verottamiseen .....	61
5.3.1 Kilometriveron perusteet .....	61
5.3.2 Tekninen toteutus ja siihen liittyvät ongelmat.....	63
5.3.3 Kilometriveron vaikutukset yhteiskunnassa.....	65
5.3.4 Käytön verottaminen polttoaineveron muodossa .....	66
5.3.5 Oikeudelliset reunaehdot.....	67
5.3 Romutuskannustin .....	71
5.3.1 Romutuskannustimen tyypittelyä .....	71
5.3.2 Reunaehtoja .....	74
5.3.3 Romutuskannustimen hallinnollinen toteuttaminen.....	77
5.3.4 Luonnos hallituksen esitykseksi romutuspalkkioksi .....	79
5.4 Vientipalautus .....	81
6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ .....	86

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Alkio, Mikko: Valtiontuet. Helsinki 2010.

Alkio, Mikko – Wik, Christian: Kilpailuoikeus. Helsinki 2009.

Andersson, Edward: Johdatus vero-oikeuteen. Helsinki 2004.

Andersson, Edward – Linnakangas, Esko: Tuloverotus. Helsinki 2006.

Ault, Hugh J. – Arnold, Brian J.: Comparative Income Taxation: a Structural Analysis. Alphen aan den Rijn, Kluwer 2010.

Bacon, K.: European Community Law of State Aid. Oxford 2009.

Begg, David – Fischer, Stanley – Dornbusch, Rudiger: Economics. McGraw-Hill 2008.

Bell, Mark: Anti-Discrimination Law and the European Union. Oxford University Press 2002.

Bellamy, Christopher – Child, Graham D.: European Community Law of Competition. Oxford University Press 2008.

Crane, Daniel A.: Rules Versus Standards in Antitrust Adjudication. Washington & Lee Law Review 2007 s. 29-110.

Diver, Colin S.: The Optimal Precision of Administrative Rules. Yale Law Review 1983 s. 65-109.

Ehrlich, Isaac – Posner, Richard A.: An Economic Analysis of Legal Rulemaking. Journal of Legal Studies 1974 s. 257-286.

Eriksson, Lars D.: Syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5-6/1996 s. 862-872.

Fredman, Sandra: Discrimination Law. Oxford University Press 2011.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Helsinki 2011.

Hellsten, Kenneth: Autoveron ja myynnin arvonlisäveron perustetta koskevien sääntöjen välinen suhde. Verotus 5/2009 s. 521-537.

Helminen, Marjaana: EU-vero-oikeus. Helsinki 2012.

Hyvärinen, Anna: Miten suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluville EU:n päätöksentekoprosessissa? Oikeus 3/2008 s. 365-372.

Johnston, John Scott: Bargaining Under Rules Versus Standards. Journal of Law, Economics and Organisation 1995 s. 256-281.

Joutsamo, Kari – Kaila, Heidi – Aalto, Pekka – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012.

Kaplow, Louis: Rules Versus Standards. An Economic Analysis. Duke Law Journal 1992 s. 557-629.

Karvonen, Esa – Ernvall, Timo – Kari, Timo: Henkilöautomallien onnettomuudet ja vammautumisriskit 2010. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 22/2011.

Korpela, Vesa – Lakari, Torsti: Verosuunnittelua vai veronkiertoa? Veronmaksajain Keskusliitto 2014.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2009.

Kujanpää, Lauri: Henkilöautojen uudistusvälin optimointi energian käytön, päästöjen ja kustannusten suhteen. Diplomityö, Espoon teknillinen korkeakoulu 2008.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012.

Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. Helsinki 2011.

Lampinen, Ari: Fossiilisten liikennepolttoaineiden tukimekanismien kehitys Suomen verolainsäädännössä. Oikeus 4/2008 s. 453-473.

Linnakangas, Esko: Autoverotus. Helsinki 1988.

Linnakangas, Esko: Autojen verotus. Helsinki 2007.

Linnakangas, Esko: Verojen synty, kuolema, ylösousemus ja paratiisi. Verotus 1/2012 s. 17-28 ja Verotus 2/2012 s. 132-144.

Linnakangas, Esko – Juanto, Leila: Tieliikenneverot. Helsinki 2000.

Lähteenoja, Pentti: Metsäpolitiikka ja verotus. Turku 2000.

Myrsky, Matti: Verotuksemme tilannekuva. Oikeus 3/2012 s. 464-471.

Myrsky, Matti – Ossa, Jaakko: Verotuksen perusteet. Helsinki 2008.

Myrsky, Matti – Rabinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Helsinki 2011.

Myöhänen, Sami: Polveutumista, ideansiirtoja ja harmonisointia. Teoksessa Verotushistoriaa 2, toim. Lappalainen, Jussi T. Turku 2001.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Määttä, Kalle: Environmental Taxes: From an Economic Idea to a Legal Constitution. Helsinki 1997.

Määttä, Kalle: Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Helsinki 2007.

Määttä, Kalle: Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki 2010.

Nance, Dale A.: Rules Standards, and the Internal Point of View. Fordham Law Review 2006 s. 1287-1316.

Niskakangas, Heikki: Johdatus Suomen verojärjestelmään. Vantaa 2009.

Niskakangas, Heikki: Veropolitiikka. Helsinki 2011.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.

Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki 2009.

Ossa, Jaakko: Tuloverolaki käytännössä. Helsinki 2013.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica - Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.

- Pennanen, Mika: Autoverotus perustuslaillisena kysymyksenä. Verotus 5/2006 s. 513-527.
- Pikkujämsä, Mikko: Oikeusperiaatteet ja arvonlisäverotus kiinteistöalalla. Helsinki 2001.
- Posner, Richard A.: Rational Choice, Behavioral Economics, and the Law. Stanford Law Review 1998 s. 1551-1575.
- Puronen, Pertti: Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytännöt. Helsinki 2010.
- Pölönen, Ismo: Vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista maa-alueista. Lakimies 2001/5 s. 812-829.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki 2013.
- Saarnilehto, Ari: Lisää korkolain voimaantulosäännöksestä. Oikeustieto 1996/1 s. 7-8.
- Saarnilehto, Ari: Eräs voimaantulo-ongelma (laki liikehuoneiston vuokrauksesta). Oikeustieto 1997/1 s. 28.
- Saarnilehto, Ari: Korkolain muutosten voimaantulosta (3). Oikeustieto 1997/3 s. 4.
- Siikavirta, Kristian: Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristöoikeus. Väitöskirja 2007.
- Siikavirta, Kristian: Valtiontukisäädöksiä ja luottamuksensuoja takaisinperinnässä – KHO 2009:45. Lakimies 4/2010 s. 624-637.
- Sneck, Timo: Tullilainsäädäntö. Vantaa 2002.
- Soikkeli, Lauri: Luottamuksensuoja verotuksessa. Vantaa 2003.
- Sunstein, Cass R.: Legal reasoning and Political Conflict. Oxford University Press. Oxford, London 1996.
- Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Helsinki 2011.
- Turunen, Santtu: Saksan käyttöverojärjestelmän keskeiset piirteet. AutoBild Suomi 5/2005.
- Vanhala, Anne – Viitala, Tomi: Valtiontuki yritysverotuksessa. Verotus 4/2009.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.



Whish, Richard: Competition Law. Lontoo 2009.

Wikberg, Olli: Johdatus kilpailuoikeuteen. Helsinki 2011.

Wikström, Kauko: Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa. Turku 2003.

Äimä, Kristiina: Sisäiset korot lähiyhtiöiden kansainvälisessä verotuksessa. Helsinki 2009.

Äimä, Kristiina: Ajankohtaista eurooppaoikeutta verotuksen alalta. Defensor Legis 1/2011 s. 93-103.

Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. Helsinki 2011.

Äimä, Marina: Yleiset oikeusperiaatteet, perustuslaki ja EY-oikeus autoverolain soveltamisessa. Verotus 4/2008 s. 385-396.

## **Viranomaislähteet**

Ajoneuvoverolaki 1281/2003

Arvonlisäverodirektiivi 2006/112/EY

Arvonlisäverolaki 1501/1993

Autoverolaki 1482/1992

EETS-direktiivi 2004/52/EY

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

Euroopan yhteisöjen direktiivi romuajoneuvoista 2000/53/EY

Euroopan yhteisöjen direktiivi vinjettimaksuista 2011/76/EY

Jätelaki 646/2011

Kilpailulaki 948/2011

Laki autoverolain muuttamisesta 266/2003

Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994

Laki valtio eläkelain voimaannpanosta 1296/2006

Suomen perustuslaki 731/1999

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla 209/2011

HE 194/1950 vp  
HE 100/1992 vp  
HE 120/2006 vp  
HE 147/2007 vp  
HE 192/2008 vp  
HE 148/2010 vp  
HE 57/2011 vp  
HE 61/2012 vp  
HE 78/2012 vp  
HE 110/2013 vp  
HE 113/2014 vp

PeVL 4/1962 vp  
PeVL 4/1965 vp  
PeVL 5/2012 vp  
PeVL 12/2002 vp  
PeVL 14/2004 vp  
PeVL 21/2004 vp  
PeVL 42/2006 vp  
PeVL 36/2009 vp  
PeVL 2/2011 vp  
PeVL 28/2012 vp  
PeVL 38/2012 vp  
PeVM 25/1994 vp  
VaVM 23/2007 vp

Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys Euroopan komissiolle 2010.

Elinkeino- ja teollisuuspoliittinen linjaus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 5/2013.

Frontier Finlandin lausunto 17.4.2014 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuun 37/2013.

ITS-Finlandin lausunto 17.4.2014 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuun 37/2013.

Komission tiedoksianto KOM(2005)261.

Komission tiedoksianto KOM(2007)19.

Komission tiedoksianto KOM(2007)856.

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 42/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi laiksi romutuspalkkiosta 17.6.2014.

Liikennepolitiikan ilmasto. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 19/2011.

LVM/1352/03/2014.

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2013.

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä, lakityöryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 41/2013.

Tavoitteet todeksi: Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2010.

Tehokas ilmastopolitiikka. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2008.

Teollisuus osana elinvoimaista elinkeinorakennetta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20/2014.

Tullin asiakasohje valmisteverotuksesta. Tullin asiakasohje 16, tammikuu 2013.

Tullin autoverotuksen asiakasohje Autoveron vientipalautus, Tullin asiakasohje 13, marraskuu 2010.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2008.

Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 2/2012.

Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 5.12.2012.

Valtiovarainministeriön tiedote 73/2012.

Ympäristöministeriön raportteja 13/2013.

Ympäristön kannalta haitalliset tuet. Ympäristöministeriön raportteja 13/2013.

KHO 1997:30

KHO 1998:53

KHO 1999:33

KHO 2000 taltio 2237

KHO 2003 taltio 1065

KHO 19.4.2005 taltio 903

KHO 19.4.2005 taltio 904

KHO 2006:95

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-142/87 *Belgia v. komissio*, annettu 21.3.1990

Asia C-38/98 *P ja Ranska v. Landbroke Racing ja komissio*, annettu 11.5.2000

Asia C-451/99 *Cura Anlagen*, annettu 21.3.2002

Asia C-101/00 *Siilin*, annettu 19.9.2002

Asia T-98/00 *Linde v. komissio*, annettu 17.10.2002

Asia C-88/03 *komissio v. Portugali*, annettu 6.9.2006

Asia C-10/08 *komissio v. Suomi*, annettu 19.3.2009

## Internet-osoitteet

Autoalan keskusliitto ry [http://www.akl.fi/autoala\\_ammattina/tyovoima](http://www.akl.fi/autoala_ammattina/tyovoima), vierailtu 29.8.2014

Autoalan tiedotuskeskus [www.autoalantiedotuskeskus.fi/tilastot](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/tilastot) sekä [ww.aut.fi/tilastot](http://ww.aut.fi/tilastot),

vierailtu 22.5.2014, 9.7.2014

[www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen\\_paastot](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen_paastot), vierailtu 22.5.2014

[www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013), vierailtu 24.6.2014

Autokierrätys [www.autokierratys.fi](http://www.autokierratys.fi), vierailtu 22.7.2014

Autoliitto ry [http://www.autoliitto.fi/tietopankki/autoilunkustannukset/autoilun\\_verotus /autovero/autoverotuksen\\_historiaa/](http://www.autoliitto.fi/tietopankki/autoilunkustannukset/autoilun_verotus/autovero/autoverotuksen_historiaa/), vierailtu 9.5.2014

Autotuoja ry <http://www.autotuoajat.fi/verotus/autovero>, vierailtu 7.9.2014

Financial Times <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dd15d2d8-686f-11e2-ad8f-00144feab49a.html#axzz36rg2BYbz>, vierailtu 8.7.2014

Ilmasto-opas <https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta>, vierailtu 24.6.2014

Kaleva <http://www.kaleva.fi/teemat/luonto/metsaverotus-vanhon-metsien-tuho/>, vierailtu 5.9.2014

Trafi [www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset](http://www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset), vierailtu 16.7.2014

	<a href="http://www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/ensirekisterointi">www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/ensirekisterointi</a> , vierailtu 3.9.2014 <a href="http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/1869/uusien_autojen_paa-stot_vahenevat_hitaasti">www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/1869/uusien_autojen_paa-stot_vahenevat_hitaasti</a> , vierailtu 7.9.2014
Talouselämä	<a href="http://www.talouselama.fi/uutiset/ollilan+tyoryhma+satelliittiseuranta+autoihin+2025+mennessa/">http://www.talouselama.fi/uutiset/ollilan+tyoryhma+satelliittiseuranta+autoihin+2025+mennessa/</a> , vierailtu 4.8.2014
Turun Sanomat	<a href="http://www.ts.fi/teemat/auto+ja+liikenne/63385/Turvallisuuden+parantaminen+haastaa+ympariston">http://www.ts.fi/teemat/auto+ja+liikenne/63385/Turvallisuuden+parantaminen+haastaa+ympariston</a> , vierailtu 8.9.2014
Tuulilasi	<a href="http://www.tuulilasi.fi/uutiset/uuden-mercedes-benz-sarjan-valmistus-kaynnistyy-v-2013-suomessa">http://www.tuulilasi.fi/uutiset/uuden-mercedes-benz-sarjan-valmistus-kaynnistyy-v-2013-suomessa</a> , vierailtu 8.7.2014
Työturvallisuuskeskus	<a href="http://www.tyoturva.fi/toimialat/autoala">http://www.tyoturva.fi/toimialat/autoala</a> , vierailtu 29.8.2014
Yle	<a href="http://yle.fi/uutiset/jorma_ollilan_tyoryhma_ehdottaa_ajaminen_kilometriversolle/6986640">http://yle.fi/uutiset/jorma_ollilan_tyoryhma_ehdottaa_ajaminen_kilometriversolle/6986640</a> , vierailtu 4.8.2014 <a href="http://yle.fi/uutiset/autoveron_nosto_meni_metsaan_valtio_menettaa_kymmenia_miljoonia_euroja/">http://yle.fi/uutiset/autoveron_nosto_meni_metsaan_valtio_menettaa_kymmenia_miljoonia_euroja/</a> , vierailtu 5.9.2014
Öljyalan keskusliitto	<a href="http://www.oil.fi/fi/liikennepolttoaineet/liikennepolttoaineiden-verotus">http://www.oil.fi/fi/liikennepolttoaineet/liikennepolttoaineiden-verotus</a> , vierailtu 11.8.2014

**LYHENTEET**

ALV	arvonlisävero
CO <sub>2</sub>	hiilidioksidi
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KOM	Euroopan unionin komissio
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
PL	Suomen perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
unioni	Euroopan unioni

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Yleisiä näkökohtia

Ajoneuvot ovat keskeinen osa nyky-yhteiskunnan toimivuutta ja osaltaan myös identiteettiä. Kaikilla ei ole omaa autoa, mutta siitä riippumatta lähes kaikki ajavat jossain vaiheessa elämänsä bussilla tai taksilla tai ovat kaverin auton kyydissä, tavarat kuljetetaan kauppoihin myytäviksi erilaisilla ajoneuvoilla ja maanteillä tapahtuva rahtiliikenne on merkittävä elinkeinotoiminnan muoto. Autot ja autoilu ovat osa kulutusta, ja kulutusta pyrkii valtiokin nykyään verottamaan. Näin ollen myös moottoriajoneuvot ovat päätyneet verolle.

Moottorilla kulkevia tieliikenteessä käytettäviä ajoneuvoja on monenlaisia, mutta tässä tutkimuksessa huomio kohdistetaan näistä tyypillisimpään, eli autoihin. Autot jakautuvat edelleen alaryhmiin, mutta päähuomio kohdistetaan henkilöautoihin. Jäljempänä autolla tarkoitetaan nimenomaan henkilöautoa. Paketti-, kuorma- ja linja-autoja tarkastellaan tarpeen vaatiessa yksityiskohtaisemmin niitä koskevien erityiskysymysten kohdalla.

Autoja verotetaan neljällä tapaa. Nämä ovat auton hankintavaiheessa maksettava arvonlisävero, käyttöönottovaiheessa suoritettava erillinen autovero, käytettävissäolosta maksettava ajoneuvovero sekä käytöstä maksettava polttoainevero. Ajoneuvovero jakaantuu perusveroon sekä käyttövoimaveroon muille kuin bensiinikäyttöisille autoille. Polttoainevero on luonteeltaan valmistevero, joka määrätään senttimääräisenä litraa kohden. Polttoaineen kulutus riippuu puhtaasti auton käytöstä ja siitä, kuinka paljon sillä ajetaan, joten käytännössä polttoaineverolla verotetaan auton käyttöä. Jatkossa pyritään pitäytymään eri veromuodoista ja potentiaalisista mahdollisuuksista puhuttaessa tässä esitetyssä nelijaossa, eli hankintavaiheen, käyttöönottovaiheen, käytettävissäolon ja käytön verottamisessa.

## 1.2 Tutkimuskysymys

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää oikeudellisia reunaehdoja, joita liittyy mahdollisuuksiin nuorentaa Suomen autokantaa verotuksellisilla keinoilla. Tarkoituksena on selvittää ensin, millainen autokannan nuorentaminen on tavoitteena, ja onko se ylipääntään hyväksyttävä

vä tavoite. Tämän jälkeen käydään läpi verotukselliset toimet, joilla autokannan nuorentaminen olisi mahdollista ja tarkastellaan näihin toimiin liittyviä oikeudellisia ongelmakohtia ja reunaehtoja. Johdannonluonteisesti ja yleiskuvan rakentamiseksi Suomen nykytilanteesta käydään aluksi läpi Suomen autoverotuksen kehitystä ja nykytilaa sekä luodaan silmäys autokannan tilanteeseen.

On selvää, että verotuksessa tehdyillä valinnoilla voidaan merkittävässä määrin vaikuttaa ihmisten liikennekäyttäytymiseen sekä myös autohankintoihin. Vuonna 2008 toteutettu auton perusverotuksen muuttuminen auton hiilidioksidipäästöihin pohjautuvaksi on saanut ihmiset suosimaan pienipäästöisempiä autoja, mikä on ollut ympäristövaikutuksiltaan toivottava kehityslinja ja johon verouudistusta toteutettaessa pyrittiinkin.

Autokannan nuorentamisessa tavoitteena täytyy tarkastella ympäristö-, elinkeino- ja turvallisuusnäkökohtia. Ympäristön kannalta uusi auto on usein käytössä pienipäästöisempi kuin vanha, mutta uuden auton valmistus taas kuormittaa ympäristöä. Lisäksi tarkoituksena ei ole kasvattaa autokantaa, jolloin vanhoista autoista syntyy jätettä niiden poistuessa käytöstä. Mikäli auton käyttöikä lyhenee, lisääntyy romutettavien autojen määrä. Näitä ympäristökysymyksiä ja niistä saatavien haittojen ja hyötyjen suhdetta tullaan erikseen pohtimaan. Elinkeinopolitiikan osalta Suomessa ei ole merkittävää autoteollisuutta, joka työllistäisi huomattavaa määrää ihmisiä kuten esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa. Autojen jälleenmyynti- ja korjaustoiminta on kuitenkin myös täällä merkittävä elinkeino ja nuorentamisen vaikutuksia siihen tulee arvioida. Turvallisuusnäkökohtien osalta on kyse pitkälti arvostamiskysymyksistä. Uudempi auto on turvallisempi ja ensinnäkin vähentää riskiä joutua liikenneonnettomuuteen ja toiseksi lisää todennäköisyyttä selvitä siitä hengissä. Absoluuttista oikeaa hintaa ihmishengelle ei voida asettaa, mutta länsimaaisessa kulttuurissa se on nykypäivänä verrattain korkealla. Tätä suhdetta täytyy pohtia muun muassa ympäristöseikkoja painotettaessa.

Tutkimuksessa tarkasteltuja keinoja autokannan nuorentamiseen ovat auton käyttöönottoverotuksesta käytettävissäolon tai käytön verotukseen siirtyminen, romutuspalkkion käyttöönotto ja vientipalautusjärjestelmän kehittäminen.

Ohjaavaa verotusta toteutettaessa täytyy ottaa huomioon monenlaisia seikkoja, ja näiden seikkojen erittely ja tarkastelu on tämän tutkimuksen keskiössä. Erityisen mielenkiinnon kohteena on selvittää, kuinka autokannan nuorentamiseen tähtäävät verotukselliset toimet tulisi toteuttaa, jotta ei loukata vero-oikeudellisia peruseriaatteita. Tässä tarkasteltuja johtavia periaatteita, jotka ainakin täytyy ottaa huomioon, ovat verotuksen syrjimättömyys, tarkkarajaisuus,



osumatarkkuus tarkoitettuun kohteeseen, verotuksen yksinkertaisuus,<sup>1</sup> valtiontukisäännökset sekä siirtymäkauden hallinta. EU-oikeudelliset näkökohdat ja unionin oikeuden asettamat rajoitukset ovat keskeisessä osassa tätä arviointia ja erityisesti mielenkiintoinen kysymys on se, asettaako unionin oikeus esteen autokannan nuorentamiselle ylipäättään tai jollekin esillä olevista tavoista sekä mitä seikkoja pitää ottaa huomioon mahdollisia uudistuksia toteutettaessa. Vastaavaa tarkastelua tehdään myös Suomen perustuslain kannalta.

### 1.3 Termeistä

Ajoneuvojen verottamisesta puhuttaessa kaikista eri veromuodosta ei ole käytetty yhteneväisiä nimityksiä. Sen vuoksi tässä vaiheessa tutkimusta on hyvä tehdä selkiyttävä erittely jatkossa käytettävistä termeistä. Autojen verotus on jaettu terminologisesti neljään eri luokkaan, jotka ovat hankintavero, käyttöönottovero, käytettävissäolon vero sekä käyttövero. Hankintaveron on käytännössä arvonnäkövero, joka autosta maksetaan kun se hankitaan sekä tullimaksu unionin ulkopuolelta tuotaessa.<sup>2</sup> Käyttöönottovero on vero, joka maksetaan kun ajoneuvo ensi kertaa merkitään rekisteriin Suomessa. Tätä ennen ajoneuvo on voinut olla käytössä ulkomailla, joten käyttöönottoveroa maksetaan myös Suomeen käytettyinä tuoduista autoista, ei kuitenkaan enää nykyään rajamuodollisuuksien yhteydessä.<sup>3</sup> Käyttöönottoveroa vastaavana terminä voidaan käyttää käsitettä autovero.<sup>4</sup> Käytettävissäolon vero eli ajoneuvovero maksetaan kustakin ajoneuvosta vuosittain, ja perusvero siitä määräytyy hiilidioksidipäästöjen perusteella. Jokaisesta rekisterissä olevasta autosta maksetaan tämä vero vuosittain. Dieselnäköisiltä ajoneuvoilta perittävä käyttövoimaveron luetan kuuluvaksi käytettävissäolon veroon.<sup>5</sup> Usein tästä verosta käytetään termiä käyttövero, joka on kuitenkin tässä tutkimuksessa varattu puhtaasti auton fyysisestä käytöstä aiheutuville veroille, käytännössä polttoaineverolle.<sup>6</sup> Käyttöveroa ajoneuvosta ei tarvitse maksaa, ellei todellisuudessa aja, mutta käytettävissäolon vero menee maksuun, ellei autoa ole virallisesti poistettu liikennekäytöstä.

<sup>1</sup> Yksinkertaisuus liittyy kysymykseen verotuksen yhdenkertaisuudesta ja termien keskinäiseen suhteeseen. Siinä missä kaiken verotuksen tulisi pyrkiä olemaan yksinkertaista, on yhdenkertaisuus veropoliittinen kysymys. Problematiikkaan palataan jäljempänä.

<sup>2</sup> Arvonlisäverolaki 1501/1993.

<sup>3</sup> Tämä muuttui Suomen EU-jäsenyyden myötä. Tullilainsäädännöstä ks. esim. Sneek 2002.

<sup>4</sup> Autoverosta säädetään autoverolaissa 1482/1992.

<sup>5</sup> Ajoneuvoverolaki 1281/2003.

<sup>6</sup> Polttoainevero on muodoltaan valmistevero josta säädetään laissa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994.

Edellisessä kappaleessa on puhuttu ajoneuvoista, joka terminä kattaa hyvin laajasti tieliikenteessä käytettävät moottorikäyttöiset kulkuvälineet. Jatkossa tullaan kuitenkin puhumaan autoista, joilla tarkoitetaan tämän tutkimuksen yhteydessä henkilöautoja. Yleisessä kielenkäytössä myös kuorma-, paketti- ja linja-autot kuuluvat autoihin, mutta mikäli näitä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan, mainitaan se erikseen. Ajoneuvoihin kuuluvat myös moottoripyörät, jotka nekin mainitaan erikseen, mikäli niitä erityisesti tarkoitetaan. Edelleen päästöistä puhuttaessa tarkoitetaan hiilidioksidipäästöjä ja muihin autoista syntyviin päästöihin viitataan erikseen.

## 2 AUTOJEN VEROTTAMISEN KEHITYS JA NYKYTILA SUOMESSA

### 2.1 Autojen verottamisen historiaa

#### *Autovero*

Suomessa autojen käyttöönottovaiheen verottaminen juontaa juurensa 1950-luvulle sotien jälkeiseen aikaan, jolloin autot katukuvassa alkoivat lisääntyä ja samaan aikaan valtion menot kasvoivat. Autoveroa esitettiin kannettavaksi auton maahantuonnin yhteydessä, ja tämän sisältöisenä laki lopulta toteutuikin.<sup>7</sup> Autovero korvasi vuoden 1958 alusta tasausmaksumenettelyn, jolla myyntihintojen tasoa pyrittiin pitämään muuttumattomana valuuttakurssien vaihteluista riippumatta.<sup>8</sup> Autovero oli kuitenkin tarkoitettu lähtökohtaisesti väliaikaiseksi veroksi, josta luovuttaisiin heti valtion taloustilanteen sen salliessa ja laki säädettiin alkuun yksivuotisena. Käytännössä autoverosta tuli kuitenkin heti pysyvä vero, joka on olemassa nykyäänkin. Autoverosta säädettiin pysyvä 15.11.1967 voimaan tulleella lailla.<sup>9</sup>

Ensimmäinen esitys autoveroksi annettiin 27.4.1951, jossa veron käyttöönottoa perusteltiin valtion fiskaalisilla tarpeilla sekä autoilun ylellisyysluontoisuudella.<sup>10</sup> Tämän esityksen hallitus kuitenkin joutui peruuttamaan 1.6.1951. Myöskään 20.7.1953 eikä 18.9.1953 annetut hallituksen esitykset eivät johtaneet autoverolain säätämiseen, vaan vasta 22.11.1957 annetun esityksen seurauksena säädettiin tilapäinen autovero, joka tuli voimaan 1.1.1958. Henkilöautoilla vero oli 30 prosenttia verotusarvosta ja moottoripyörillä 25 prosenttia.<sup>11</sup>

Autoverolain voimassaoloaikaa pidennettiin aina vuosi kerrallaan vuoteen 1967 asti, ja samalla veron taso vaihteli. Vuonna 1960 pohdittiin autoverosta luopumista, mutta valtion taloustilanne ei sitä sallinut. Autoverolaki korvattiin uudella lailla vuonna 1962, jonka myötä autoverotus muuttui progressiiviseksi ja veroksi tuli 40 - 50 prosenttia auton verotusarvosta. Vuosina 1965 ja 1966 autoveroa korotettiin ja 1965 veron laskentatapa muuttui, kun mukaan tuli 2 250

<sup>7</sup> Laki henkilöautoista ja moottoripyöristä suoritettavasta verosta 440/1957 voimaan 1.1.1958.

<sup>8</sup> Tasausmaksumenettely oli käytössä 1953-1957 ja sen tarkoituksena oli pitää ajoneuvojen myyntihinnat tasaina riippumatta valuuttakurssien muutoksista ja tuontiajankohdasta. Linnakangas 2007 s. 45-46 ja Linnakangas-Juanto 2000 s. 44-45.

<sup>9</sup> Sinällään vuosittain uusittavat lait eivät ole maailmalla aivan tavaton ilmiö, esimerkiksi Isossa-Britanniassa tuloverolain määräaikaisuus oli alkuaikoina parlamentin elinehto, Ault – Arnold 2010.

<sup>10</sup> HE 194/1950, mihin näkökulmaan valtiovarainvaliokunta ei kuitenkaan yhtynyt.

<sup>11</sup> Autoverotuksen historiasta laajemmin Linnakangas 2007 s. 35-57, lisäksi [http://www.autoliitto.fi/tietopankki/autoilunkustannukset/autoilun\\_verotus/autovero/autoverotuksen\\_historia/tarjoaa\\_kattavan\\_tivistelmän\\_autoverotuksen\\_vaiheista\\_ja\\_vallinneista\\_veroprosenteista](http://www.autoliitto.fi/tietopankki/autoilunkustannukset/autoilun_verotus/autovero/autoverotuksen_historia/tarjoaa_kattavan_tivistelmän_autoverotuksen_vaiheista_ja_vallinneista_veroprosenteista), vierailtu 9.5.2014.

markan vähennys, kuitenkin niin että vero oli aina vähintään 50 prosenttia verotusarvosta. Tämä laki ei kuitenkaan ollut kovin pitkäikäinen, sillä jo 1967 säädettiin kokonaan uusi auto-verolaki. Laki oli ensimmäistä kertaa pysyvä ja verotaso laskettiin devalvaatiosta johtuvien autojen yleisten hinnankorotusten vuoksi.

1970-luvulla tapahtui pienempiä muutoksia, muun muassa turvavyö muutettiin lisävarusteeksi, jota ei lueta verotusarvoon mukaan liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Vuonna 1975 maahantuotujen autojen määrä kasvoi runsaasti, mikä aiheutti valuuttapoliittisia ongelmia ja johti tuonninrajoitustoimiin valtion suunnalta. Tämän vuoksi loppuvuodesta 1975 maahantuoduista autoista perittiin veronluontoista erityismaksua, joka poistettiin vuoden 1976 alusta tilanteen rauhoituttua.<sup>12</sup>

70-luvun lopulla autoverotuksen ohjaavuudessa korostuivat liikenneturvallisuus ja kotimaisuus ja 80-luvulle siirryttäessä kyse oli lähinnä autoveron ”hienosäädöstä”.<sup>13</sup> Veroon ei tehty mitään suuria muutoksia ja verotaso oli varsin korkea (auton verotusarvo lisättynä 32 prosentilla ja vähennettynä 4 600 markalla). Verotusarvo ei suoraan ollut auton kuluttajahinta, vaan sen laskeminen oli monimutkaisempaa. Esimerkiksi turvavyötä ei vuodesta 1971 alkaen luettu verotusarvoon kuuluvaksi, koska haluttiin parantaa liikenneturvallisuutta lisäämällä turvavöiden määrää autoissa.<sup>14</sup> Vuonna 1993 tehtiin autoveroon ensimmäinen suurempi alennus (vuonna 1990 autoveron laskentakaavaa oli jo muutettu, jonka seurauksena vero oli hieman laskenut), kun veroprosentti laskettiin kahdellakymmenellä. Tämän jälkeen vero oli 102 prosenttia auton verotusarvosta vähennettynä 4 600 markalla. Pakettiautojen kohdalla kehitys oli päinvastaista keinottelun vähentämiseksi.<sup>15</sup>

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin 1.1.1995<sup>16</sup> autoverotusta jouduttiin muuttamaan unionin lainsäädännön mukaiseksi. Unionissa noudatetaan vapaan liikkuvuuden periaatetta<sup>17</sup> ja tämän vuoksi autoverotusta ei voitu enää sitoa rajamuodollisuuksiin. Uusi laki tuli voimaan 1.1.1995. Siinä verotaso säilyi ennallaan, mutta säännökset verovelvollisesta, verotusarvon määrittämisestä ja veron maksuunpanoajankohdasta muuttuivat. Nyt veroa maksettiin maahantuonnin yhteyden sijasta ensirekisteröinnin yhteydessä.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Linnakangas 2007 s. 52.

<sup>13</sup> Termiä on käyttänyt Linnakangas, Linnakangas 2007 s. 53.

<sup>14</sup> Raitio 2013 s. 52-55.

<sup>15</sup> Linnakangas 2007 s.54.

<sup>16</sup> Raitio 2013 s. 53-55.

<sup>17</sup> Raitio 2013 s. 368-374.

<sup>18</sup> Linnakangas 2007 s. 54-55.

Sittemmin EU-oikeudelliset kysymykset ovat olleet autoveron suhteen pöydällä useammankin kerran. Ongelmat kärjistyivät 2000-luvun alussa ns. Siilinin tapauksen yhteydessä,<sup>19</sup> jossa EU-tuomioistuin antoi ennakkoratkaisun käytettyjen autojen maahantuonnin verotusarvosta. Ratkaisun seurauksena Suomi joutui muuttamaan lainsäädäntöään. Sekä uusien että käytettyjä tuotavien autojen verotus muutettiin perustuvaksi kuluttajahintaan ja samalla verotasoja laskettiin noin kuudenneksella.<sup>20</sup>

Autovero muutettiin auton hiilidioksidipäästöjen mukaan määräytyväksi vuoden 2008 alusta. Muutoksella on haluttu vähentää tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä, ja on siinä kohtalaisesti onnistuttukin. Vuonna 2013 Suomessa ensirekisteröityjen autojen keskimääräinen hiilidioksidipäästö oli 132,4 g/km, kun se vuonna 2011 oli 146 g/km ja 178 g/km vuonna 2007.<sup>21</sup> EU:n asettamat tavoitteet uuden autokannan keskimääräisiksi hiilidioksidipäästöiksi vuodelle 2015 ovat 130 g/km ja vuodelle 2020 95 g/km. Uusien autojen päästöjen väheneminen Suomessa on ollut varsin hidasta.<sup>22</sup>

### *Arvonlisävero*

Autot ovat olleet arvonlisäveron alaisia aivan alusta asti ja niihin on sovellettu ja sovelletaan edelleen yleistä säännöstä Suomessa tapahtuvan tavaroiden ja palveluiden myynnistä. Toisin kuin autovero, arvonlisävero ei ole ollut sidottu auton maahantuontiin eikä myöhemmin ensirekisteröintiin, vaan puhtaasti kaupantekoon ja omistajanvaihdokseen. Nykyään arvonlisävero maksetaan auton verottomasta hinnasta, mutta aiemmin autoveron osasta maksettiin lisäksi ei-arvonlisäveroksi kutsuttua arvonlisäveron suuruista veroa. Tästä verosta luovuttiin 1.4.2009 unionin tuomioistuimen ratkaisun C-10/08 *komissio v. Suomi* antamisen seurauksena.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Asia C-101/00 *Siilin*.

<sup>20</sup> Tapauksesta tarkemmin Raitio 2013 s. 515-520 ja Linnakangas 2007 s. 55-57.

<sup>21</sup> Autotuoja ry <http://www.autotuoja.fi/verotus/autovero>, vierailtu 7.9.2014. Trafi [http://www.trafi.fi/tietoa\\_trafista/ajankohtaista/1869/uusien\\_autojen\\_paastot\\_vahenevat\\_suomessa\\_hitaasti](http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/1869/uusien_autojen_paastot_vahenevat_suomessa_hitaasti), vierailtu 7.9.2014. Autoalan tiedotuskeskus [http://www.aut.fi/ymparisto/liikenteen\\_paastot](http://www.aut.fi/ymparisto/liikenteen_paastot), vierailtu 7.9.2014.

<sup>22</sup> Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi [http://www.trafi.fi/tietoa\\_trafista/ajankohtaista/1869/uusien\\_autojen\\_paastot\\_vahenevat\\_suomessa\\_hitaasti](http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/1869/uusien_autojen_paastot_vahenevat_suomessa_hitaasti), vierailtu 7.9.2014.

<sup>23</sup> Ratkaisusta ja ei-arvonlisäverosta Hellsten 2009 sekä Äimä 2011 s. 99-101.

### *Ajoneuvovero*

Ajoneuvovero on vuosittain auton hallinnan perusteella maksettava vero, jota maksetaan jokaiselta liikennerekisterissä olon päivästä erikseen. Ajoneuvovero on ollut Suomen autojen verottamisjärjestelmää 1920-luvulta lähtien, mutta veron rakennetta on vuosien kuluessa muutettu.<sup>24</sup> Ajoneuvoveron tavoite oli alkujaan fiskaalinen, ja sitä se on pääasiassa edelleenkin. Tosin 2000-luvulla hiilidioksidipäästöjen mukaan määräytyvä porrastus veron määrään on tuonut ajoneuvoveroon ohjaavan piirteen.

### *Polttoainevero*

Nestemäisten polttoaineiden valmistevero on ollut käytössä vuodesta 1957, jolloin se säädettiin kotimaisille polttoaineille ulkomailta tuotavilta polttoaineilta perittävää tullia vastaamaan. Pian valmistevero laajeni koskemaan myös ulkomailta tuotavia polttoaineita. Huoltovarmuusmaksu tuli osaksi polttoaineiden verotusta vuonna 1973, jotta energiahuollon riippuvuutta ulkomaista saataisiin lievennettyä. Edelleen valmisteverojen merkitys lisääntyi vapaakauppasopimusten myötä, jotka rajoittivat tullien keräämistä ja Suomen EU-jäsenyyden myötä valmisterveotuksen perusteita jouduttiin muuttamaan. Nykyään EU:ssa on harmonisoitu nestemäisten polttoaineiden valmisteverotus asettamalla verolle vähimmäistasot.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ajoneuvoveron kehityksestä Linnakangas 2007 s. 505-515.

<sup>25</sup> Linnakangas 2007 s. 653-655.

## 2.2 Autojen verottamisen nykytila

Suomessa autojen verottaminen rakentuu tällä hetkellä useasta palasesta. Auton hankintavaiheessa maksetaan arvonlisäveroa, kuten muustakin kaupasta pääsääntöisesti, arvonlisäverolain mukaan. Uuden auton arvonlisäverokanta on 24 prosenttia hankintahinnasta.<sup>26</sup> Hankintavaiheen verona voidaan pitää myös tullia, joka maksetaan EU:n ulkopuolelta tuotavista autoista.<sup>27</sup> Käyttöönottovaiheessa, kun auto merkitään ensimmäistä kertaa Suomen ajoneuvorekisteriin, maksetaan autovero, jonka suuruus on porrastettu hiilidioksidipäästöjen siten, että suurempipäästöiselle autolle vero on suurempi kuin pienipäästöiselle. Enimmillään autovero on 50 prosenttia auton verotusarvosta. Autoverosta säädetään autoverolaissa.<sup>28</sup>

Auton verottaminen ei rajoitu hankinta- ja käyttöönottovaiheeseen, vaan myös auton käyttöä verotetaan. Liikennekäyttöön rekisteröidystä autosta omistaja maksaa vuosittain ajoneuvoveron,<sup>29</sup> johon kuuluu perusosa ja mahdollinen käyttövoimaveron. Käyttövoimaveron maksavat muut kuin bensiinikäyttöiset autot. Ajoneuvoverosta säädetään ajoneuvoverolaissa, ja veron määrä on samaan tapaan porrastettu hiilidioksidipäästöjen mukaan kuin autoverossa. Ajoneuvoveroa maksetaan periaatteessa päiväkohtaisesti jokaiselta päivältä, jonka auto on rekisterissä vuodessa. Jatkuvässä liikennekäytössä olevalta autolta veroa maksetaan 365 päivältä vuodessa, ja ajoneuvoverolain liitteenä olevassa taulukossa on suoraan laskettu kullekin päästö-määrälle vuosikohtainen vero, vaikka peruste sinällään onkin päiväkohtainen. Ajoneuvovero on luonteeltaan auton käytettävissä olon verottamista. Autoa, josta ei makseta ajoneuvoveroa, ei voi käyttää liikennekäyttöön.

Myös autojen käyttämiä polttoaineita verotetaan. Bensiinistä ja dieselöljystä maksetaan valmisteveroa (ns. polttoainevero) ja arvonlisäveroa. Polttoaineiden valmisteverosta säädetään laissa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta.<sup>30</sup> Valmistevero koostuu kolmesta osasta: energiasisältöverosta, hiilidioksidiverosta ja huoltovarmuusmaksusta. Valmisteveron määrätään suoraan sentteinä, joten sen prosentuaalinen osuus kuluttajahinnoista vaihtelee. Arvon-

<sup>26</sup> Arvonlisäverolaki 1501/1993.

<sup>27</sup> Tällöin tullia ei välttämättä makseta Suomen valtion kautta, jos rajan ylitys unionin alueelle tapahtuu muun kuin Suomen rajan kautta. Auton lopullisessa hinnassa kuluttajalle tämä tullimaksu on kuitenkin olemassa.

<sup>28</sup> Autoverolaki Autovero on muokkautunut nykymuotoisekseen alkuperäisestä maahantuonnin yhteydessä maksettavasta tullista. EU:ssa tullit jäsenvaltioiden välillä eivät ole enää mahdollisia mutta valtio ei ole halunnut luopua autoveron tuotosta, joten se on mukautettu EU-sääntelyyn. Autojen kokonaisverotuksesta koko elinkaaren aikana autovero muodostaa valtaosan.

<sup>29</sup> Ajoneuvoverolaki 1281/2003.

<sup>30</sup> Laki 1472/1994.

lisäverosta säädetään arvonlisäverolaissa ja sen määrä on 24 prosenttia arvonlisäverottomasta hinnasta, johon kuitenkin lukeutuu myös valmisteveron määrä.<sup>31</sup>

Suomessa ei ole käytössä tietulleja, toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Tietullissa ei ole varsinaisesti kyse verosta, vaan tienkäytön maksusta. Keski-Euroopassa maksulliset moottoritiet eivät ole mitenkään tavattomia. Tietulleja voidaan käyttää myös ruuhkamaksun muodossa kaupungin laidoilla, joskaan tämä ei ole kovin tehokas muoto vähentää ruuhkia kaupunkialueen sisällä.<sup>32</sup> Suomessa ei ole ollut viime aikoina vakavaa puhetta tietullien käyttöön ottamisesta ainakaan lyhyellä aikavälillä.

### 2.3 Neutraali vai ohjaava vero

Veroja voidaan ryhmitellä hyvin monella tapaa, ja yksi tapa on jakaa ne ohjaaviin ja neutraaleihin. Tuloverotuksessa ohjaavan veropolitiikan merkitys on vähentynyt ja on pyritty neutraalisuuteen, kun taas esimerkiksi ympäristöverojen kohdalla ohjaavuus on jatkuvasti ollut kiristymään päin. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina on mainittu muun muassa neutraalisuus, selkeys, yksinkertaisuus, hallinnollinen tehokkuus, ennustettavuus, oikeusvarmuus ja hyvä niveltävyys ulkomaisiin järjestelmiin.<sup>33</sup> Tämä ei kuitenkaan suoraan tarkoita sitä, että ohjaavaa verotusta ei voisi kuulua hyvään verojärjestelmään. Yksi veropolitiikan keskeisistä kysymyksistä onkin, missä määrin verotuksen tulisi olla ohjaavaa ja missä määrin neutraalia.<sup>34</sup> Suomessa 1990-luvulla suuntauksena oli luopua verohelpotuksista talouspolitiikan ohjauskeinona,<sup>35</sup> mutta sitä mukaa kun EU-oikeuden vaikutus on kasvanut ja talouspolitiikan muiden ohjauskeinojen käyttömahdollisuudet sitä kautta vähentyneet, on vero-oikeudellinen ohjaus taas tullut enemmän esiin.<sup>36</sup>

Veron ollessa neutraali se ei vaikuta verovelvollisen päätöksentekoon eikä vääristä niitä,<sup>37</sup> mutta ohjaavalla verolla taas nimenomaan pyritään saamaan verovelvollinen käyttäytymään

<sup>31</sup> Tullin asiakasohje valmisteverotuksesta, Tullin asiakasohje 16, tammikuu 2013. Öljyalan keskusliitto <http://www.oil.fi/fi/liikennepolttoaineet/liikennepolttoaineiden-verotus>, vierailtu 11.8.2014.

<sup>32</sup> Määttä 2007 s. 124.

<sup>33</sup> Myrsky – Ossa 2008 s. 35-36.

<sup>34</sup> Niskakangas 2011 s. 52-54.

<sup>35</sup> Andersson 2004 s. 3-5.

<sup>36</sup> Verotusoikeus on vielä pysynyt hyvin pitkälle jäsenvaltioilla välillisen verotuksen osia lukuun ottamatta, ja verotuksen käyttäminen ohjaustarkoitukseen on varsin vapaata. Verotuksella ei kuitenkaan saada estää tai rajoittaa unionin neljän perusvapauden toteutumista (SUE 5 artikla), tarkemmin Helminen 2012 s. 30-32.

<sup>37</sup> Myrsky – Ossa 2008 s. 31.



tietyllä halutulla tavalla. Ohjaavaa veroa on kahden tyyppistä. Verotus voi olla joko tavanomaista ankarampaa, jolloin kyseessä on verosanktio, tai normaalia lievempää, jolloin kyse on verotuesta (voidaan kutsua myös veronhuojennukseksi).<sup>38</sup> Autojen verotuksessa on alkujaan lähdetty liikkeelle puhtaasti fiskaalisessa tarkoituksessa ja vero on ollut kaikille sama prosenttimäärä. Tällöin autojen verotus on ollut neutraaleinta. Sitten tästä lähtökohdasta on liikkunut sekä verohuojennusten että – sanktioiden suuntaan. Esimerkiksi turvavyön säätäminen auton verotusarvoon kulumattomaksi lisävarusteeksi oli verotuki, jonka päämääränä oli lisätä turvavöiden määrää autoissa ja sitä kautta liikenneturvallisuutta.<sup>39</sup> Ympäristöpolitiikassa ohjaava verotus on korostunut<sup>40</sup> ja ympäristöpolitiikka liittyy keskeisesti autojen verottamiseen nykyään. Autoveron muuttamisessa hiilidioksidipäästö pohjaiseksi tarkoituksena oli nimenomaan ympäristöpoliittinen ohjaaminen.<sup>41</sup>

Tällä hetkellä voimassa olevassa järjestelmässä sekä käyttöönotto vaiheen autovero että käytävissä ajoneuvovero ovat myös ohjaavia veroja, joilla pyritään pienentämään liikenteestä aiheutuvia kasvihuonepäästöjä. Verotuksella suositaan pienipäästöisiä autoja, jolloin niiden hankkiminen ja käyttäminen on suhteessa edullisempaa ja tämä kannustaa hankkimaan enemmän pieni- kuin suuripäästöisen auton. Koska auton päästöt ovat suorassa suhteessa sen polttoaineenkulutukseen, säästää pienipäästöisellä autolla myös polttoainekustannuksissa ja polttoaineessa maksettavassa valmiste- ja arvonlisäveroista. Sinällään nämä verot ovat samansuuruiset jokaista polttoainelitraa kohden sitä käyttävästä autosta riippumatta, mutta pienipäästöinen auton tarvitsee samaan matkaan vähemmän polttoainetta, ja säästö syntyy tätä kautta.<sup>42</sup>

Kun ohjaava verotus valitaan keinoksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, pitää sillä saavutettavaa osumatarkkuutta muistaa arvioida. Ei ole itsestään selvää, että verotus on paras keino juuri kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen ja paljon riippuu tilannekohtaisista olosuhteista. Vastaavan verorakenteen toteuttamisella Suomessa kuin ulkomailla ei välttämättä päädytä samaan lopputulokseen, koska yhteiskunnan rakenteet ja veronmaksajien asenteet ja asioiden arvottaminen vaihtelevat. Lisäksi yksittäisestä veronmaksajasta tai tietystä kohderyh-

---

<sup>38</sup> Niskakangas 2011 s. 52-53.

<sup>39</sup> Linnakangas 2007.

<sup>40</sup> Esim. jätelaki, ks. Myrsky – Ossa 2008 s. 31.

<sup>41</sup> HE 147/2007 vp ja vaikutusten arviointia HE 57/2011 vp.

<sup>42</sup> HE 57/2011 vp on arvioinut kulutusta.

mästä ei voi koskaan varmasti sanoa, kuinka se lopulta tulee käyttäytymään. Toisten ryhmien kohdalla tietty käyttäytymismalli on todennäköisempi kuin toisten.<sup>43</sup>

Jokin toinen tapa kuin verotus voi olla parempi saman tavoitteen saavuttamiseksi, ja tässä punninnassa pitää ottaa huomioon kummallakin tavalla saavutettavat hyödyt sekä toimiin liittyvät epäkohdat.<sup>44</sup> Verotusta ei pidä automaattisesti pitää lähtökohtaisena tapana toteuttaa valtion ohjaustarpeita, vaan edelleen verotuksen ensisijaisena funktiona on kerätä tuloja valtiolle.<sup>45</sup> Usein saman tavoitteen saavuttamiseksi on monia keinoja, jolloin keinon valinta on lopulta tarkoituksenmukaisuuskysymys. Ohjaavalla verolla voidaan samalla sekä kerätä verotuloja että ohjata veronmaksajien käyttäytymistä, mutta tähän liittyy niin sanottu fiskaalinen paradoksi. Fiskaalisella paradoksilla tarkoitetaan sitä, etteivät molemmat tavoitteet voi yhtä aikaa toteutua täysimääräisesti.<sup>46</sup> Mikäli ohjaavuus toimii odotetusti ja veronmaksajat alkavat seurata sitä, seuraa tästä verotulojen lasku. Edelleenkin veroja kertyy, ellei kyse ole hyvin vahvasta ohjauksesta, mutta vähäisemmässä määrin kuin aiemmin. Tämä on fiskaalisen tavoitteen vastaista, eikä sen vuoksi valtion tulotarpeita pitäisi pyrkiä täyttämään ohjaavalla verotuksella, koska pidemmän päälle tämä ei ole kestävää tai vaihtoehtoisesti ohjaavuus ei saavuta omia tavoitteitaan.

---

<sup>43</sup> Psykologian suunnalta sääntelyä on lähestynyt mm. Määttä 2011 ja siinä mainitut lähteet.

<sup>44</sup> Niskakangas 2011 s. 54.

<sup>45</sup> Verotuksen funktioista eri aikoina Myöhänen 2001, tuloverotuksesta Andersson-Linnakangas 2006.

<sup>46</sup> Fiskaalisesta paradoksista ks. Määttä 2007.

### 3 AUTOKANNAN NUORENTAMINEN TAVOITTEENA

#### 3.1 Autokannan nykytila Suomessa

Suomessa liikennekäytössä olevien henkilöautojen keski-ikä oli vuoden 2013 lopussa 11,2 vuotta.<sup>47</sup> Autokannan keski-ikä on ollut nousussa 1960-luvulta saakka, jolloin henkilöautokannan keski-ikä oli reilut neljä vuotta. Vuodesta 2007 saakka on alettu erikseen eritellä rekisterissä ja liikennekäytössä olevat henkilöautot ja tilastoista havaitaan, että kokonaisautokannan keski-ikä nouseminen on nopeampaa kuin siitä vain liikennekäytössä olevan osan. Vuonna 2010 rekisterissä olevien henkilöautojen keski-ikä oli 10,9 vuotta ja liikennekäytössä olevien 10,6. Vuonna 2013 lopussa liikennekäytössä olevien keski-ikä oli 11,2 vuotta ja kaikkiaan rekisterissä olevien 13,2. Kaikki liikennekäytössä olevat henkilöautot näkyvät myös kokonaisrekisterissä. Ero näiden kahden välillä selittyy haamuautoilla, jotka jäävät rekisteriin olemaan, vaikka niitä ei enää liikenteessä voida käyttää. Osa jää pihojen perälle ruostumaan, osa on viety maasta eteenpäin ja romutettu kohdemaassa, mutta tieto tästä ei ole välttämättä päätynyt Suomen rekisterin pitäjälle.<sup>48</sup>

Vuonna 2013 ensirekisteröitiin 103 450 henkilöautoa. Vuonna 2012 vastaava luku oli hieman suurempi, 111 258 henkilöautoa. Henkilöautokannan koko vuoden 2013 lopussa oli 3 105 834 ajoneuvoa, kun taas koko ajoneuvokannan suuruus oli 3 654 489 ajoneuvoa. Valtaosa ajoneuvoista on henkilöautoja. Näissä luvuissa ovat mukana paitsi liikennekäytössä olevat ajoneuvot myös museoautot ja liikennekäytöstä poistetut autot.<sup>49</sup> Vuoden 2012 lopussa henkilöautokannan koko oli 3 036 618 henkilöautoa, ja näin ollen autokanta kasvoi vuoden 2013 aikana 69 216 henkilöauton verran. Tämä on vähemmän kuin ensirekisteröityjen henkilöautojen määrä, ja ensirekisteröityjen autojen tilastoluvuissa eivät ole käytettynä maahantuodut henkilöautot mukana.<sup>50</sup> Saman ajan sisällä rekisteristä on siis täytynyt poistaa autoja joko romuttamisen tai viranomais selvityksen kautta.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Autoalan tiedotuskeskus [www.aut.fi/tilastot](http://www.aut.fi/tilastot), vierailtu 9.7.2014.

<sup>48</sup> Ajoneuvoliikennerekisteriä ylläpitää liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, joka vastaa myös maasta vietyjen autojen lopullisesta rekisteristä poistamisesta. Mikäli auto romutetaan tai lopullisesti tuhoutuu ulkomailla, pitäisi auton viimeisen omistajan ilmoittaa tästä Trafille [www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/lopullinen\\_poisto](http://www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/lopullinen_poisto), vierailtu 16.7.2014.

<sup>49</sup> Tilastotietoja Suomen autokannan tilasta ja kehityksestä tarjoaa Autoalan tiedotuskeskus [www.aut.fi/tilastot](http://www.aut.fi/tilastot), vierailtu 22.5.2014.

<sup>50</sup> Sinällään termi ”ensirekisteröinti” pitää sisällään sekä uudet että käytettynä maahantuodut autot, mutta tilastoissa on huomioitu vain uutena maahantuodut autot ensirekisteröinnissä.

Suomen automäärä on kasvanut jatkuvasti 1900-luvun alkupuolelta asti, jolloin autot alkoivat yleistyä ja tilastoja niiden määrästä alettiin pitää.<sup>52</sup> Miljoonan henkilöauton raja ylitettiin vuonna 1976 ja kahden miljoonan vuonna 1998. Koko autokannan kohdalla vastaavat luvut saavutettiin vuosina 1973 ja 1988. Henkilöautojen kohdalla kolmen miljoonan raja ylitettiin vuonna 2012.<sup>53</sup> Henkilöautokannan kasvu vuositasonalla on ollut vaihtelevaa, 2000-luvulla vuositahhti on vaihdellut reilusta 25 000 autosta vajaaseen 130 000 autoon.<sup>54</sup>

Keskimääräinen romutusikä henkilöautolle Suomessa vuoden 2014 alussa oli 20,3 vuotta.<sup>55</sup> Romutusikä vaihtelee hyvin paljon automerkistä riippuen, ja kun keskimääräinen romutusikä asettuu reiluun kahteenkymmeneen vuoteen, tarkoittaa tämä sitä että osa autoista romutetaan vasta huomattavasti vanhempina. Romutusikä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana 18,3 vuodesta (2002) 20,3 vuoteen (2014) ja samalla koko henkilöautokannan keski-ikä on kasvanut.

Kaikkiaan Suomen henkilöautokanta on varsin iäkäs ja kehitys on ollut siihen suuntaan, että autot romutetaan aina vain aiempaa vanhempina, ja henkilöautokannan keski-ikä kasvaa. Samaa kehitystä on henkilöautojen lisäksi havaittavissa myös muissa ajoneuvoryhmissä.<sup>56</sup>

### 3.2 Tilanne eräissä Euroopan vertailumaissa

Suomessa autojen keski-ikä on korkea suhteessa muihin Länsi-Euroopan maihin. Saksassa ja Ranskassa henkilöautokannan keski-ikä vuonna 2010 oli hieman päälle kahdeksan vuotta,

---

[www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/ensirekisterointi](http://www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/ensirekisterointi), vierailtu 3.9.2014 ja

[www.autoalantiedotuskeskus.fi/tilastot/ensirekisteroinnit](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/tilastot/ensirekisteroinnit), vierailtu 3.9.2014.

<sup>51</sup> Ks. [www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/lopullinen\\_poisto](http://www.trafi.fi/tieliikenne/rekisterointi/rekisteri-ilmoitukset/lopullinen_poisto), vierailtu 16.7.2014.

<sup>52</sup> Varsinainen ensimmäinen autoverolaki säädettiin 1950-luvulla, mutta jo sitä ennen auton hankintaa verotettiin tehokkaasti tullien muodossa. Ajoneuvovero on peräisin 1920-luvulta. Linnakangas 1988 s. 36-50.

<sup>53</sup> Tilastoissa eivät kuitenkaan näy ns. haamuautot, eli liikennekäytöstä poistetut mutta edelleen ajoneuvorekisterissä olevat autot. Tällaiset autot voivat maata pihojen perillä tai ne on voitu viedä maasta. Liikennekäytöstä poistettuja autoja on rekisterissä n. 500 000 kappaletta ja niiden vuosittainen kasvutahhti on 50 000-70 0000 autoa vuodessa. Todellinen liikennekäytössä olevien henkilöautojen määrä on 2,6 miljoonaa kappaletta. Autoalan tiedotuskeskus

[http://www.aut.fi/tilastot/suomen\\_autokanta/autokannan\\_kehitys/liikennekaytosta\\_poistetut\\_henkilautot\\_2007\\_-\\_2013](http://www.aut.fi/tilastot/suomen_autokanta/autokannan_kehitys/liikennekaytosta_poistetut_henkilautot_2007_-_2013), vierailtu 16.9.2014.

<sup>54</sup> 2000-luvun huippuvuonna 2008 henkilöautokanta kasvoi peräti 129 275 autolla. Ensirekisteröintejä on vuositasonalla enemmän kuin mitä autokannan kasvu on ollut, mikä selittyy rekisteristä poistamisilla.

<sup>55</sup> Autoalan tiedotuskeskus [ww.aut.fi/tilastot](http://www.aut.fi/tilastot), vierailtu 22.5.2014.

<sup>56</sup> Esimerkiksi pakettiautojen keskimääräinen romutusikä oli 20,2 vuotta vuonna 2012 kun se vuonna 2002 oli 16,7 vuotta. Kuorma- ja linja-autoissa sen sijaan kehitys on ollut maltillisempaa ja romutukseen ne päätyvät hieman henkilö- ja pakettiautoja nuorempina. [www.aut.fi/tilastot](http://www.aut.fi/tilastot), vierailtu 22.5.2014.

Isossa-Britanniassa 7,3 ja Ruotsissa 9,8 vuotta. Suomen henkilöautokannan keski-ikä tuolloin oli 10,9 vuotta ja EU-maiden keskiarvo 8,3 vuotta. Kansainvälisessä vertailussa on käytetty kokonaisrekisterissä olevien henkilöautojen keski-ikää, mikä ei kerro todellista tilannetta Suomen (eikä muidenkaan EU-maiden) teillä liikkuvasta autokannasta. Silti EU-maiden kaikkien rekisterissä olevien henkilöautojen keski-ikä oli vuonna 2010 matalampi kuin Suomen liikennekäytössä olevien henkilöautojen.

Eroja selittää esimerkiksi eri tavalla järjestetty autoverotus. Kun Suomessa auton verotus painottuu auton käyttöönottovaiheeseen autoveron muodossa, esimerkiksi Saksassa maksetaan auton hankinnan yhteydessä vain arvonlisävero ja loppu verottaminen tapahtuu käyttöverotuksena.<sup>57</sup> Toisin kuin Suomen järjestelmä, tämä ei kannusta pitämään autoja niin vanhaksi kuin mahdollista, vaan uudemman auton pitäminen on houkuttelevampaa, kun uuden auton kustannuksia ei verotuksella lisätä.

### 3.3 Autokannan nuorentamisen hyväksyttävyyys tavoitteena

Autokannan nuorentaminen on osa laajempaa ympäristö-, elinkeino- ja tieliikenneturvallisuuspoliittista kokonaisuutta. Periaatteessa keinoja autokannan nuorentamiseen on muitakin, mutta tässä tutkimuksessa on pitäydytty ennen kaikkea verotuksellisissa keinoissa. Ennen kuin mitään keinoja voidaan kuitenkaan ryhtyä käyttämään, täytyy selvittää, millainen autokannan nuorentaminen on tavoitteena ja mitkä ovat päämäärät niin ympäristö- ja elinkeinopoliittisesti kuin tieliikenneturvallisuuden kannalta. Nämä kolme aihealuetta on valittu tarkastelun kohteeksi niiden merkittävyyden vuoksi. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan, onko autokannan nuorentaminen hyväksyttävä ja perusteltavissa oleva tavoite näiden kolmen osa-alueen sisällä.

#### 3.3.1 Ympäristöpolitiikka

Ympäristöpolitiikassa yleisenä, muita toimia ohjaavana tavoitteena, on ympäristön kuormituksen vähentäminen ja ympäristön hyvinvoinnin ja kestävyys turvaaminen. Ympäristövero-kohtien kohdalla tällöin joudutaan pohtimaan ja käytännössä arvottamaan ympäristölle aiheutu-

---

<sup>57</sup> Turunen 2005.

van haitan suhdetta talouden tehokkaaseen toimivuuteen. Ympäristön suojeleminen näyttäytyy markkinataloudessa kuluna, jolle kohtuullinen taso määräytyy arvojen kautta. Oikean hinnan asettaminen saastuttajalle voi olla haastavaa, sillä tällä on mahdollisuus joko maksaa, tai vähentää saastuttamista, jolloin välttyy maksamiselta.<sup>58</sup>

Ympäristövero terminä on monimuotoinen ja sisältää sekä fiskaalisen että ohjaavan elementin. Yhtäällä voidaan puhua kannustintyyppisistä ympäristöveroista ja toisaalla rahoitustyyppisistä ympäristöveroista. Ensimmäisillä pyritään vähentämään ympäristön kuormitusta, toisella taas rahoittamaan tiettyjä korvamerkittyjä ympäristönsuojelukustannuksia.<sup>59</sup> Selkeän rajan vetäminen puhtaasti fiskaalisen ja ohjaavan veron välille ei ole helppoa, jos edes kaikissa tapauksissa lainkaan mahdollista.<sup>60</sup> Ympäristöveroja voidaan jakaa myös varsinaisiin ympäristöveroihin, joilla pyritään ohjaamaan tuottajien ja kuluttajien toimintaa laittamalla heidät suoraan maksamaan ympäristölle aiheuttamansa haitta, sekä muihin ympäristön kannalta tärkeisiin veroihin, kuten tieliikenne- ja energiaverot.<sup>61</sup> Ympäristönsuojelun merkitys on EU:ssa jatkuvasti kasvanut ja siitä on tullut pakottava elementti unionin ympäristöpolitiikassa. Ympäristön suojeleminen ja ympäristöpolitiikka sisältävät monta eri osa-aluetta ja vaikuttamisen keinoja, ja liikenteen ja autoilun ympäristöystävällisyyden edistäminen on tullut pysyväksi osaksi unionin toimintaa ja tavoitteita.<sup>62</sup>

Suomen hiilidioksidipäästöistä viidennes muodostuu liikenteestä ja tästä tieliikenteen osuus on 80 prosenttia.<sup>63</sup> Tieliikenne, sisältäen sekä yksityisautoilun että ammattiliikenteen, on merkittävä ympäristön kuormittaja ja ajoneuvoihin kohdistetuilla ohjaavilla toimilla on siten huomattava merkitys. Verotuksella voidaan merkittävästi vaikuttaa veron kohteen käyttäytymiseen ja ohjata tämän toimia.<sup>64</sup> Esimerkkinä tästä on autoverotuksen siirtyminen vuoden 2008 alusta CO<sub>2</sub>-päästöihin perustuvaksi ja samalla pienipäästöisiä autoja suosivaksi, minkä seurauksena uusien autojen keskimääräiset hiilidioksidipäästöt ovat laskeneet. Vuonna 2007

<sup>58</sup> Määttä 1997 s. 142-144.

<sup>59</sup> Erottelun on tehnyt Määttä 2007 s. 114 Toisaalta vero voi sisältää vahvasti kumpaistakin elementtiä katsantotavasta riippuen. Tällaiseksi esimerkiksi Määttä nostaa jäteveron, joka toisaalta on kannustintyyppinen mutta toisaalta taas on konstruoitavissa rahoitustyyppiseksi, siis jätehuollon kustannusten kattamiseksi.

<sup>60</sup> Tarkemmin Määttä 2007 s. 9-10.

<sup>61</sup> Tätä jaottelua on käyttänyt Myrsky 2012 s. 466

<sup>62</sup> Ensimmäinen ympäristöpoliittinen direktiivi annettiin 1967 ja ensimmäinen ympäristöpoliittinen toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1973, ympäristöpolitiikan kehittymisestä, tavoitteista ja oikeuskäytännöstä EU:ssa Raitio 2013 s. 418-430, unionin strategia henkilö- ja pakettiautojen CO<sub>2</sub>-päästöistä komission tiedoksi KOM(2007)19.

<sup>63</sup> Myrsky 2012 s. 465, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 19/2011 s. 3. Kokonaisuutena Suomen kasvi-huonekaasupäästöt olivat vuonna 69 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2008 s. 18-19.

<sup>64</sup> Wikström 2003 s. 58-63.

uusien autojen keskimääräiset hiilidioksidipäästöt olivat n. 180 g/km ja vuonna 2013 vastaava luku on 130 g/km.<sup>65</sup>

Tällä hetkellä Suomen ajoneuvoverotuksessa on mukana useita ympäristöpoliittisia elementtejä. Sekä autovero että vuosittainen ajoneuvovero ovat sidottuja ajoneuvon hiilidioksidipäästöihin siten että pienipäästöiselle autolle vero on pienempi ja suuripäästöiselle suhteessa suurempi.<sup>66</sup> Toisaalta kyseessä on verotuki pienipäästöisille ajoneuvoille, toisaalta verosanktio suuripäästöisille, riippuen siitä mihin normaali asetetaan. Myös ajoneuvojen polttoaineiden verotuksessa ympäristönäkökohdat on huomioitu.<sup>67</sup> Mahdollista olisi myös ottaa käyttöön ruuhkamaksuja liikennemäärien vähentämiseksi, kuten ulkomailla on joillain paikoin tehtykin. Ruuhkamaksun toteutustapa vaikuttaa paljon siihen, kuinka paljon sillä on ympäristön kuormitusta vähentävä vaikutus. Kaupungin laidoilla kerätty kiinteä maksu ei luonnollisesti vaikuta autoiluun kaupungin rajojen sisällä.<sup>68</sup>

Ympäristön kannalta parasta olisi vähentää ajettuja kilometrejä ja seuraava tavoite olisi saada jäljelle jäävien kilometrien päästöt kilometriä kohden mahdollisimman alhaisiksi. Joukkoliikenteen verotuksellinen suosiminen alennetun arvonlisäverokannan muodossa on tähdännyt jälkimmäiseen tavoitteeseen. Määttä on tähän liittyen huomauttanut, että näin toimittaessa on olemassa se mahdollisuus, että yksityisautoilijat eivät siirry käyttämään joukkoliikennettä vaan yhteyksien parantuessa joukkoliikenteeseen siirtyvät ne, jotka eivät ole aiemmin liikkuneet mihinkään, ja näin liikenteen kokonaismäärä kasvaa.<sup>69</sup> Käytännössä on myös huomattu, että kun tieverkon laatu paranee, lisääntyvät henkilöä kohden ajatut kilometrit.<sup>70</sup> Tosin käytännön vaihtoehtona ei liene se, että ympäristön suojelemiseksi päästetään tieverkko rapistumaan, jotta liikennemäärät vähenevät. Vaihtoehdon hinta Suomen taloudelle olisi massiivinen ja yhteiskuntaa lamauttava.

Suurimman ympäristökuormituksen autosta muodostavat sen käyttöiän aikana ajatut kilometrit. Jokaista kilometriä kohden syntyy kasvihuonepäästöjä, joista hiilidioksidi on merkittä-

<sup>65</sup> Autoalan tiedotuskeskus [www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013), tiedote julkaistu 28.8.2013, vierailtu 24.6.2014.

<sup>66</sup> Ajoneuvoveron käyttövoimavero on lisäksi sähkökäyttöisille autoille dieselkäyttöistä merkittävästi pienempi.

<sup>67</sup> Liikennepolttoaineiden verotuksesta ja tuista tarkemmin Lampinen 2008 s. 453-473.

<sup>68</sup> Määttä 2007 s. 121.

<sup>69</sup> Määttä 2007 s. 111. Määttä kylläkin esittää kuvion hypoteettisena ja epätodennäköisenä.

<sup>70</sup> Komission selvitys, Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, Final Report March 2010.

vin.<sup>71</sup> Myös auton valmistaminen, ylläpitäminen ja romuttaminen aiheuttavat kuormitusta ympäristölle, mutta laskelmien mukaan henkilöauton koko elinkaaren CO<sub>2</sub>-päästöistä 90 prosenttia syntyy sen käytöstä.<sup>72</sup> Käyttöiän aikana syntyvien päästöjen vähentämisessä on näin ollen suuri potentiaali pienentää autoilun aiheuttamaa kokonaiskuormitusta ympäristölle. Ensirekisteröityjen henkilöautojen keskimääräinen hiilidioksidipäästöjen määrä vuonna 2000 oli 183 g/km, vuonna 2006 180 g/km<sup>73</sup> ja vuonna 2013 130 g/km.<sup>74</sup> Kuten edellä on todettu, siirtyminen päästöpohjaiseen auto- ja ajoneuvoverotukseen on pudottanut uusien autojen keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä. Komission tavoite ensirekisteröitävien autojen keskimääräisille CO<sub>2</sub>-päästöille on vuodelle 2014 130 g/km ja vuodelle 2020 vastaava tavoite on 95 g/km.<sup>75</sup>

Suuripäästöisen vanhan auton vaihtaminen pienempipäästöiseen säästää ympäristöä jo muutamana kymmenen tuhannen ajatun kilometrin jälkeen. Autoalan tiedotuskeskus on laskenut, että jos 200 g/km hiilidioksidia päästävä henkilöauto vaihdetaan 100 g/km päästävään uuteen yksilöön, päästöt siis puolitetaan, uuden auton valmistuksen päästöt kuittaantuvat reilun 30 000 kilometrin ajolla.<sup>76</sup> 100 g/km vähennys hiilidioksidipäästöissä on varsin suuri, kun vertaa vuodesta 2006 vuoteen 2013 tapahtunutta ensirekisteröityjen autojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen pudotusta, joka on n. 50 g/km. Tekninen kehitys ja erityisesti lainsäätäjän tahto autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä on viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana ollut varsin nopeaa, ja päästöjä voidaan vähentää paitsi teknisillä ratkaisilla, myös suosimalla puhtaasti pienempiä ja luonnostaan vähemmän kuluttavia autoja, kuten esimerkiksi Keski-Euroopassa onkin tapahtunut.<sup>77</sup> Näin ollen käytännön erot vanhojen ja uusien autojen päästöissä ovat varsin suuret, ja juuri erityisen vanhojen autojen vaihtamisella uusiin saavutettaisiin suurimmat hyödyt auton valmistuskuormitusta vastaan.

Auton käyttöiän optimointi ei ole aivan yksinkertainen kysymys. Toisaalta uuden auton valmistamisesta aiheutuu kuormitusta ympäristölle ja kun vanha auto korvataan uudella, tulee vanhasta käytöstä poistetusta autosta jätettä, jolle täytyy tehdä jotakin. Kierrätyksen tarpeeseen on kuitenkin havahduttu, ja unionin tasolla on annettu direktiivi romuajoneuvojen kierrä-

<sup>71</sup> Jatkossa tässä tutkimuksessa auton aiheuttamista päästöistä puhuttaessa viitataan nimenomaan hiilidioksidipäästöihin.

<sup>72</sup> Lauri Kujanpää on laskenut diplomityössään vuodelta 2008 auton elinkaaren CO<sub>2</sub>-päästöjen jakautumista.

<sup>73</sup> HE 147/2007 vp.

<sup>74</sup> Autoalan tiedotuskeskus [www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen\\_paastot](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen_paastot), vierailtu 24.6.2014.

<sup>75</sup> Autoalan tiedotuskeskus [www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen\\_paastot](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ymparisto/liikenteen_paastot), vierailtu 24.6.2014, KOM(2007)856 ja KOM(2007)19.

<sup>76</sup> Autoalan tiedotuskeskus [www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013), tiedote julkaistu 28.8.2013, vierailtu 24.6.2014.

<sup>77</sup> Ks. HE 147/2007 s. 8-9.



tyksen järjestämisestä.<sup>78</sup> Tavoitteena on kierrättää vähintään 95 prosenttia romutettavasta ajoneuvosta. Toisaalta voidaan pohtia, onko tehokkainta suunnitella autot mahdollisimman pitkäikäisiksi, kun teknologia kehittyy jatkuvasti ja autojen päästöjä onnistutaan pienentämään. Mikäli tekninen kehitys jatkuu tällaisena, olisi suhteellisen nuori autokanta optimaalinen, sillä tällöin saataisiin uusin vähäpäästöinen tekniikka tehokkaimmin käyttöön.<sup>79</sup>

### 3.3.2 Elinkeinopolitiikka

Elinkeinopolitiikassa tavoitteena on yleensä lisätä työpaikkoja ja luoda tuotantoa, toisin sanoen tavoitella talouskasvua. Pidemmän päälle tavoiteltavan talouskasvun on oltava kestävä, jotta sillä voitaisiin saavuttaa todellisia hyötyjä. Reunaehtoja talouskasvun tavoittelulle asetavat mm. ympäristöpoliittiset näkökohdat ja oikeudenmukaisuus. Talouskasvun tavoittelu millä hinnalla hyvänsä ei pidemmän päälle ole paras ratkaisu, ja tähän ovat myös politiikan tekijät havahtuneet.<sup>80</sup> Elinkeinopolitiikkaan ja sen käytännön toteuttamiseen liittyy läheisesti työllisyyspolitiikka ja työllisyydellä on tapana seurata talouskasvun trendejä. Työllisyyspolitiikka linkittyy ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan sitä kautta, että ilmastopoliittisilla ohjauskeinolla on arvioitu olevan muun muassa työllisyyttä kasvattavia vaikutuksia, mutta myös sitä heikentäviä. Näin ollen nämä kaksi ovat linkittyneet siten toisiinsa, ettei toista tulisi unohtaa toista arvioitaessa.<sup>81</sup>

Autoteollisuutta ei ole Suomessa suuressa mittakaavassa, eikä sillä ole elinkeinopolitiikassa merkittävää asemaa. Suomessa kuitenkin valmistetaan autoja ja autojen ympärille niiden elinkaaren eri vaiheissa työllistyy ihmisiä. Autoala on jakautunut autojen huoltoon ja korjaukseen, varaosien ja autojen myyntiin sekä autokaupan toimisto- ja teknisiin toimihenkilöihin. Henkilöstöstä 45 prosenttia toimii mekaanikkoina, 38 prosenttia autokaupan toimihenkilöinä,

<sup>78</sup> Direktiivi romuajoneuvoista 2000/53/EY.

<sup>79</sup> Tämän näkökulman on esittänyt Ilmasto-opas <https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta>, vierailtu 24.6.2014. Toisaalta tätä näkökulmaa voidaan kritisoida ylioptimistiseksi tekniikan jatkuvan kehityksen suhteen. Katalysaattori oli merkittävä yksittäinen edistysaskel autoilusta aiheutuvien saasteiden vähentämiseen, mutta hiilidioksidipäästöihin katalysaattorilla ei ole vaikutusta. Suomessa on kuitenkin edelleen tieliikenteessä runsaasti autoja, jotka on otettu käyttöön ennen katalysaattorin tuloa pakolliseksi, ja näiden autojen vaihtamisella uusiin katalysaattorillisiin vähennettäisiin myös muita saastepäästöjä kuin hiilidioksidia.

<sup>80</sup> Teollisuus osana elinvoimaista elinkeinorakennetta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20/2014 s. 15.

<sup>81</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2008 s. 94-95.

10 prosenttia teknisinä toimihenkilöinä 7 prosenttia ylempinä toimihenkilöinä.<sup>82</sup> Kaikkiaan autoala työllisti 27 500 henkilöä vuonna 2013.<sup>83</sup>

Suomessa työvoiman kustannukset ovat niin korkeat, ettei perinteisen tyylinen autojen liukuhihnatuotanto ole täällä kannattavaa etenkin halvempien merkkien kohdalla. Kalliimpien autojen kohdalla ero Keski-Eurooppaan ei ole tässä suhteessa niin suuri, mutta Suomen maantieteellinen sijainti kääntää kilpailuedun Keski-Euroopan hyväksi. Logistiikkakustannukset nousevat suuriksi, kun osat pitää ensin tuoda Euroopan markkinoilta Suomeen ja sen jälkeen taas kuljettaa valmiina autoina takaisin markkinoille samaan suuntaan. Tässä suhteessa Suomen sijainti on syrjäinen. Kuitenkin Suomessakin on potentiaalia ja vuonna 2013 Mercedes-Benzin A-sarjan autoja alettiin valmistaa Uudessakaupungissa, vaikka vapaata kapasiteettia valmistuksen aloittamiseen oli samaan aikaan myös muualla Euroopassa.<sup>84</sup>

Euroopassa laajemmin on autoteollisuutta merkittävässä määrin ja monissa maissa sillä on keskeinen asema elinkeinopolitiikassa. Länsi-Euroopassa valmistetuista autoista lähes joka toinen tulee Saksasta, vuodesta 2000 osuus on noussut 30 prosentista 44 prosenttiin.<sup>85</sup> Saksan autoteollisuus on hyötynyt viime vuosina kilpailijoitaan enemmän yhteisvaluutta eurosta ja työvoimapolitiittisista uudistuksista. Saksan asema eurooppalaisessa teollisuudessa on muutenkin korostunut, ja välituotteita se tuo mm. Ranskasta, Italiasta ja Isosta-Britanniasta.<sup>86</sup>

Julkisen politiikan päätavoitteeksi on elinkeino- ja teollisuuspoliittisessa linjauksessa nostettu talouskasvun turvaaminen ja uudet työpaikat.<sup>87</sup> Talouskasvuun voidaan vaikuttaa vaikuttamalla elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn, kun itse kasvu lopulta tapahtuu yrityksissä. Toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana, ja näin ollen myös toimijoiden on muututtava, eikä tälle muutokselle näy loppua. Elinkeino- ja elinkeinopolitiikan tavoitteet ovat laajat ja kokoluokaltaan massiiviset, joten niihin pääsemiseksi tarvitaan kaikkia mahdollisia keinoja. Vaikka elinkeinopolitiikan toteutuksen päävastuu on työ- ja elinkeinoministeriössä, tarvitaan myös muiden politiikan lohkojen panosta ja kokonaisvaltaista yhteistyötä. Talouskasvun painopisteiksi linjauksessa on nimetty vientiteollisuus-

<sup>82</sup> Työturvallisuuskeskus <http://www.tyoturva.fi/toimialat/autoala>, vierailtu 29.8.2014.

<sup>83</sup> Autoalan Keskusliitto ry [http://www.akl.fi/autoala\\_ammattina/tyovoima](http://www.akl.fi/autoala_ammattina/tyovoima), vierailtu 29.8.2014.

<sup>84</sup> Tuulilasi. Uuden Mercedes-Benz A-sarjan valmistus käynnistyy Suomessa. 24.7.2012 <http://www.tuulilasi.fi/uutiset/uuden-mercedes-benz-sarjan-valmistus-kaynnistyy-v-2013-suomessa> vierailtu 8.7.2014.

<sup>85</sup> Financial Times. German carmakers extend lead in Europe. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dd15d2d8-686f-11e2-ad8f-00144feab49a.html#axzz36rg2BYbz>, vierailtu 8.7.2014.

<sup>86</sup> Teollisuus osana elinvoimaista elinkeinorakennetta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20/2014.

<sup>87</sup> Elinkeino- ja teollisuuspoliittinen linjaus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 5/2013 s. 9-11.

den toimintaedellytysten turvaaminen jatkossa, taloudellisiin ulkosuhteisiin ja Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen liittyvän toiminnan tehostaminen sekä kasvun tukeminen.<sup>88</sup> Nämä ovat varsin laajoja ja moniulotteisia painopisteitä, joita monet oheistoiminnot taas tukevat.

Autokannan nuorentamisella on työllisyyttä tukevia vaikutuksia ennen kaikkea autojen ja niiden osien valmistuksessa, mutta myös autojen myynnissä. Kun myydään enemmän uusia autoja, tarvitaan enemmän ihmisiä työskentelemään myyjinä ja maahantuonnissa ja jos useampi vaihtaa edes vähän uudempaan autoon, vilkastuu myös käytettyjen autojen myyntiporras. Siinä uudempi autokanta vaatii vähemmän huoltotoimia ja huoltohenkilökuntaa, mutta toisaalta vanhoja autoja moni korjaa itse, kun uudempien autojen tekniikka on sellaista, että se vaatii ammattikorjaajan. Autokannan nuorentamisella vaikuttaa olevan positiivisia työllisyys- ja elinkeinopoliittisia vaikutuksia, mutta sen selvittäminen, kuinka laajoja, vaatisi oman tutkimuksensa. Ainakaan autokannan nuorentaminen ei vaikuta olevan elinkeinopolitiikan tavoitteiden vastaista.

### 3.3.3 Turvallisuus

Liikenneturvallisuutta parantamalla pyritään vähentämään liikenteessä tapahtuvia kuolemia ja vakavia loukkaantumisia. Valtioneuvoston vuonna 2012 tekemässä periaatepäätöksessä pitkän aikavälin suunnittelutavoitteeksi on asetettu se, että liikennesuunnittelulla pyritäisiin siihen, ettei kukaan kuolisi tai loukkaantuisi vakavasti tieliikenteessä. Liikenneturvallisuusvirasto asetti vuoteen 2010 välitavoitteen pidemmässä kehityksessä. Tällöin tavoitteena oli alle 250 tieliikennekuolemaa, mihin ei aivan päästy, kun vuonna 2010 liikenteessä kuoli 272 henkilöä. Tieliikennekuolemia on kuitenkin onnistuttu vähentämään viimeisen kymmenen vuoden aikana.<sup>89</sup> Kun vuonna 2001 tieliikenteessä kuoli 433 henkilöä, oli vastaava luku vuonna 2011 vain 292 henkilöä.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Elinkeino- ja teollisuuspoliittinen linjaus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 5/2013.

<sup>89</sup> Pidemmällä aikavälillä tieliikennekuolemia on onnistuttu vähentämään merkittävässä määrin, sillä vielä 1970-luvun alkupuolella tieliikenteessä kuoli vuosittain noin 1200 henkilöä. Samalla liikennemäärät ovat moninkertaistuneet, joten suhteessa ajettuihin kilometreihin ero on vielä radikaalimpi. Turun Sanomat 27.7.2009 <http://www.ts.fi/teemat/auto+ja+liikenne/63385/Turvallisuuden+parantaminen+haastaa+ympariston>, vierailtu 8.9.2014.

<sup>90</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 5.12.2012.

Myös Euroopan unioni on tunnustanut tieliikenteen turvallisuuden parantamisen yhdeksi tavoitteekseen.<sup>91</sup> Länsimaissa ihmishengelle asetetaan nykytilanteessa hyvin korkea arvo, ja ihmishenkien säästämiseksi ollaan valmiita tekemään suuria investointeja. Aina näin ei ole ollut historian aikana, eikä ole vielä kukaan kaikkialla maailmassa. Länsimaissa ja etenkin Euroopassa ihmishengen varjelu on viety hyvin korkealle tasolle, ja tämän näkyy niin julkisten varojen panostuksena sairaanhoitoon kuin pyrkimyksenä vähentää liikenne- ja palokuolemia.

Tieliikenteen turvallisuuden parantaminen on tavoite, johon pääsemiseen on monia keinoja. Näistä suinkaan kaikki eivät liity autokannan nuorentamiseen, mutta niitä käydään tässä läpi kokonaiskuvan saamiseksi tilanteesta. Tekniikan kehittyessä autoista tulee jatkuvasti turvallisempia. Merkittäviä turvallisuutta parantavia keksintöjä ovat olleet turvavyö ja turvatyyny, mutta myös auton korin parantuminen ja materiaalien parantuminen.

Tieturvallisuuden parantamiseksi intresseissä on saada uusi tekniikka mahdollisimman nopeasti autoon, ja tämä tapahtuu nopeammin autokantaa uudistamalla. Vanhoihin autoihin uuden tekniikan asentaminen ei ole taloudellisessa mielessä kustannustehokasta eikä tekniikka kaikissa tilanteissa edes välttämättä ole asennettavissa jälkikäteen. Ajoneuvotekniikan merkitys turvallisuudessa on suuri, ja tekniset innovaatiot kehittyvät jatkuvasti ja nopeassa tahdissa. Mitä vanhempaan autoon verrataan, sitä enemmän tekniikka on ehtinyt kehittyä. Yksittäiset keksinnöt eivät välttämättä ole ihmishenkiä pelastavia, mutta kokonaisuutena ero voi olla ratkaiseva.

Uusin trendi vaikuttaa olevan auton muotoilun kehittäminen niin, että se aiheuttaisi törmäystilanteessa mahdollisimman vähän vammoja jalankulkijalle. Aiemmin korin muotoilussa on kiinnitetty enemmän huomiota energiatehokkuuteen ja korin sisällä olijan turvallisuuteen kuin jalankulkijan turvallisuuteen.<sup>92</sup> Taajamaliikenteessä jalankulkijat ja pyöräilijät ovat kuitenkin merkittävä riskiryhmä, jonka turvallisuutta auton korin muotoilulla voidaan edistää. Muotoilun lisäksi jatkuvasti yleistymässä olevia innovaatioita ovat ajovakauden hallintajärjestelmä ESC ja automaattinen hätäjarrutus.<sup>93</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriön tekemässä tieliikenteen turvallisuussuunnitelmassa keskeisiksi osa-alueiksi tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi on listattu ajokunto, liikennekäyttäytyminen, taajamien liikenneturvallisuuden kehittäminen ja maanteiden turvallisuuden

<sup>91</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 5.12.2012.

<sup>92</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys Euroopan komissiolle 2010.

<sup>93</sup> Karvonen, Ernvall & Kari 2010 ovat tutkineet henkilöautomalleja ja niihin liittyviä vammautumiseriskejä.

parantaminen, jotka vaikuttavat tieliikenneturvallisuuteen ajoneuvojen teknisen kunnon ohella.<sup>94</sup> Ajokuntoon liittyvät rattijuopumusten ja väsyneenä ajamisen vähentäminen sekä ajokunnon arviointi. Sekä alkoholi että väsymys vähentävät tarkkaavaisuutta ja reaktionopeutta liikenteessä kohtalokkain seurauksin. Tieliikenneonnettomuudessa kuolleista joka neljäs menehtyy rattijuopumuksen seurauksena ja näistä nuorten osuus on suuri. Rattijuoppo vaarantaa paitsi itsensä ja kyytiläisensä, myös muita tiellä liikkuja.<sup>95</sup> Ajokunto liittyy ikääntyvään väestöön ja terveyden merkitykseen teillä liikuttaessa. Menetelmiä sen arvioimiseksi erityisesti ammattiautoilun parissa parannetaan. Rattiin nukahtamisen seuraus on useassa tapauksessa nokkakolari kovasta vauhdista ja se on joka viidennen kuolonkolarin syynä. Tehokkain tapa rattiin nukahtamisen välttämiseksi on valistuksen lisääminen, sillä kuljettajan väsymyksen asteen ja hereillä pysymisen joutuu jokainen itsenäisesti omalla kohdallaan arvioimaan, eikä väsymys ole samalla tavalla yksinkertaisesti mitattavissa kuin humalatila.<sup>96</sup>

Laajemmiksi liikenneturvallisuuden parantamisen linjauksiksi turvallisuussuunnitelmassa nimetään muun muassa henkilöautoliikenteen tarpeen vähentäminen kaupunki- ja aluesuunnittelulla, liikkumistottumusten muuttaminen pyöräilyä ja kävelyä suosiviksi, suunnitteluperiaatteiden uudistaminen turvallisuutta enemmän huomioon ottavaan suuntaan, tieliikenteen automaattivalvonnan lisääminen, kansalaisten liikennekasvatus ja asenteiden muuttaminen, autokannan uudistamisen nopeuttaminen nuoremmaksi ja turvallisemmaksi, onnettomuustilastoinnin kehittäminen ja kuljetusalan yritysten oman turvallisuusjohtamisen kehittäminen.<sup>97</sup> Nämä ovat kuitenkin pitkän aikavälin tavoitteita, eivätkä ne toteudu hetkessä eivätkä yhdellä lainmuutoksella tai kampanjalla.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on käsitelty ”10 vastuullisuuden teesiä” tieliikenneturvallisuuteen liittyen. Teesit ovat pitkälti samoja kuin turvallisuussuunnitelmassa, mutta mukaan on otettu myös tieliikennesääntelyn ja hallinnon kehittäminen ja lähestytty esimerkiksi taajamaliikennettä hieman eri näkökulmasta.<sup>98</sup> Liikenneturvallisuudessa paljon on kiinni asenteista ja tiellä liikkujien omista valinnoista. Rattijuopumuksia voidaan valvoa, mutta jokaista rattijuoppoa ei ehditä saada kiinni ennen kuin onnettomuus ehtii sattua. Tehokkaampaa kuin lisätä poliisivalvontaa määrättömästi, on kyetä vaikuttamaan siihen hetkeen, jolloin alkoholin vaikutuksen alaisena oleva henkilö tekee päätöksen, lähteekö hän ajamaan vai ei. Tässä pää-

<sup>94</sup> Tavoitteet todeksi: Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2010 s. 16-24.

<sup>95</sup> Ibid. s. 17.

<sup>96</sup> Ibid. s. 19.

<sup>97</sup> Ibid. s. 14.

<sup>98</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 5.12.2012.

töksessä asenteet ja muiden suhtautuminen ovat ratkaisevassa asemassa, ammattiautoilun kohdalla työnantajan asenteella ja käytännöillä on myös huomattava vaikutus. Asenteiden muuttaminen on kuitenkin mahdollista, joskin hidasta ja kärsivällisyyttä vaativaa. Turvavöiden kohdalla tässä on onnistuttu, ja se voi toimia rohkaisevana esimerkkinä muille haasteille.

Tielläliikkujien asenteiden ja valintojen lisäksi myös fyysiset seikat, kuten tien kunto, sääolosuhteet ja ajoneuvon kunto vaikuttavat turvallisuuteen. Sääolosuhteisiin on mahdotonta vaikuttaa viranomaistaholta, huonolla säällä turvallisuutta voi kuitenkin lisätä vähentämällä nopeutta. Nopeuden vähentäminen huonolla säällä on vielä nykytekniikalla puhtaasti kuljetajasta kiinni, kun säärajoitteisia nopeuden rajoittimia ei vielä ole näkyvissä. Tien kuntoon taas yksittäisen tiellä liikkujan on vaikea vaikuttaa, tie on mitä on. Suomessa tieverkko on verrattain hyvässä kunnossa ja sen ylläpitäminen on valtion tehtävä. Hyvän tieverkoston rakentaminen ja ylläpitäminen etenkin Suomen routaisissa olosuhteissa vaatii mittavia investointeja, mutta hyötyinä on paitsi parempi liikenneturvallisuus, myös liikenteen tehokkaampi toiminta, joka osaltaan palvelee taloutta ja koko yhteiskunnan toimivuutta. Suomessa ensisijainen tie-liikenneturvallisuuden parantamisen keino ei vaikutakaan olevan tieverkoston parantaminen.

### 3.3.4 Tavoitteiden kokonaisarviointia

Autokannan nuorentamiseen liittyy monenlaisia ajatuksia ja sillä pyritään useisiin eri tavoitteisiin. Sinällään autokannan nuorentaminen on välitavoite, joka taas toteutetaan toisten keinojen kautta, kuten verotuksen rakennetta muuttamalla. Ympäristöystävällisyys on tällä hetkellä tavoite, joka leimaa kaikkea autoiluun liittyvää päätöksentekoa. Erot vanhan ja uuden auton välillä päästöissä ovat keskimäärin suuret ja uusien autojen päästöjä pyritään sääntelyllä painamaan edelleen alaspäin.<sup>99</sup> Koska auton elinkaaren koko ympäristöpäästöistä valtaosa syntyy sen käytön aikana, on autokannan nuorentaminen vähäpäästöisemmäksi perusteltua ympäristöpolitiikan kannalta, vaikka auton valmistaminen ja romuttaminen myös aiheuttavat oman ympäristökuormituksensa. Jos autoilla on kuitenkin pakko ajaa, olisi ympäristön kannalta parempi ajaa uusilla autoilla ennemmin kuin vanhoilla.

Romuaajoneuvojen kierrätystä on harmonisoitu EU:n tasolla<sup>100</sup> ja auton valmistajilla ja maahantuojilla on velvollisuus järjestää romuaajoneuvojen kierrätys. Vuoteen 2015 mennessä vanhasta autosta 95 prosenttia pyritään kierrättämään uudelleenkäytettäväksi. Suomessa kierrätyksestä vastaa Suomen Autokierrätys Oy, jonka taustalla ovat uusien ja käytettyjen autojen maahantuojat.<sup>101</sup>

Autokannan nuorentamisessa ei kuitenkaan voida ympäristösyillä perustelemalla mennä kohtuuttomuuksiin. Ympäristökuormituksen kannalta ei ole järkevää, että kaikki vaihtavat autonsa esimerkiksi kahden vuoden välein ja tämän jälkeen autot päätyvät heti romutukseen. Nuorentamisen pitäisi myös kohdistua kaikkein vanhimpaan ja käytössä eniten saastuttavaan autokannan osaan. Ensimmäinen tavoite tässä prosessi olisi saada katalysaattorittomat autot pois liikenteestä. Järkevää olisi myös, että eniten käytössä olevat autot olisivat mahdollisimman vähäpäästöisiä ja uusista autoista leikattaisiin kokonaan pois hyvin paljon saastuttavat yksilöt. Nyt tähän pyritään auto- ja ajoneuvoveron porrastuksella.

Kaikkiaan autokannan nuorentamisesta olisi parasta saada aikaan kestävä trendi, jossa autokanta uudistuisi tasaisesti ja uusin tekniikka saataisiin aina mahdollisimman pian mahdollisimman suureen osaan autokannasta hyödynnettyä. Ympäristön kannalta nopeat toimet, joilla

<sup>99</sup> Ks. esim. HE 57/2011 vp autoveron korotuksesta ja päästöasteikon kiristämisestä ja EU-tasolla Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, selvitys Euroopan komissiolle 2010.

<sup>100</sup> Direktiivi romuaajoneuvoista 2000/53/EY.

<sup>101</sup> Kierrätysjärjestelmää ylläpitää Suomen Autokierrätys Oy, ks. tarkemmin [www.autokierratys.fi](http://www.autokierratys.fi), vierailtu 22.7.2014.

saadaan hetkellisiä tuloksia, eivät ole pitkällä tähtäimellä usein kestäviä, vaan pysyvä muutos on avainasemassa.

Autokannan nuorentaminen on myös elinkeinopoliittisesti perusteltua. Autokantaa uudistamalla voidaan turvata kasvua ja luoda työpaikkoja, tai ainakaan niitä ei menetetä. Myös elinkeinopoliittiselta kannalta kehityksen rakentuminen kestäväälle pohjalle on toivottua enemmän kuin nopeat liikkeet, joiden vaikutukset katoavat muutamassa vuodessa.

Liikenneturvallisuudessa osan kokonaisturvallisuudesta muodostavat tekniset asiat, kuten tien kunto ja ajoneuvon turvallisuus, ja toinen puoli on tienkäyttäjien asenteet ja toiminta. Autojen turvallisuus on kehittynyt vuosikymmenten kuluessa huomattavan paljon, ja tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan pääpaino liikenneturvallisuuden parantamisessa vaikuttaa olevan tienkäyttäjien asenteiden muuttamisessa.<sup>102</sup> Tekniikan kehittyessä autoista voidaan kuitenkin tehdä entistä turvallisempia ja inhimillisiä virheitä voidaan jossain määrin korjata tekniikalla. Autokannan nuorentamisen perusteleminen liikenneturvallisuuden parantamisella edellyttääkin sitä, että autojen turvallisuutta edelleen kehitetään ja uusia innovaatioita kehitetään. Liikenteessä kaikki ei aina ole kiinni omasta käyttäytymisestä, ja mikäli onnettomuus sattuu, ovat mm. törmäyksen kestävä auton kori ja turvatuynyt ihmishenkiä pelastavia.

Liikennekuolemien vähentäminen edelleen on ministeriössä asetettu tavoitteeksi,<sup>103</sup> ja autokannan nuorentamisen myötä tapahtuva liikenneturvallisuuden paraneminen tukee tätä tavoitetta. Autojen muotoilussa siten, että jalankulkijalle aiheutuu mahdollisimman vähän vahinkoa törmäyksessä sekä jalankulkijan havaitsemiseen ja siihen reagoimiseen keskittyvässä automatiikassa on potentiaalia edelleen parantaa liikenneturvallisuutta kaupunkiolosuhteissa.<sup>104</sup> Tekniset turvallisuutta parantavat keksinnöt ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niiden asentaminen vanhoihin autoihin ei ole lainkaan mahdollista (esim. auton muotoilun muuttaminen jälkikäteen) tai ei kustannustehokasta.

---

<sup>102</sup> Tavoitteet todeksi: Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35-2010.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles., selvitys Euroopan komissiolle 2010.



## 4 OIKEUDELLISIA REUNAehtoja

Tässä luvussa käydään läpi ja esitellään verotusta suunniteltaessa ja toteutettaessa huomioon otettavia näkökulmia. Verosta on Suomessa aina säädettävä lailla<sup>105</sup>, mutta tämän lisäksi perustuslaki, Suomen muu lainsäädäntö ja EU-oikeus asettavat veron sisällölle ja toteutustavalle tiettyjä reunaehtoja, joita on noudatettava.

### 4.1 Yhdenvertaisuus

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä ei tarkoita vain Suomen kansalaisia, vaan kaikkia ihmisiä. Edelleen pykälän mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo perusoikeuksina ovat saavuttaneet vakaan aseman perusoikeusjärjestelmässä ja pääsääntöisesti ne tunnustetaan eurooppalaisissa perustuslaeissa.<sup>106</sup> Yhdenvertaisuuden toteuttamiseen liittyy olennaisesti syrjimättömyyden kiello, joka on keskeinen osa yksilön perusoikeuksia.<sup>107</sup>

Myös Euroopan unionissa yhdenvertaisuus on tunnustettu oikeus ja se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 20 artiklassa.<sup>108</sup> SEUT 18 artikla kieltää kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän unionin perussopimusten soveltamisalalla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää myös syrjinnän kiellon. Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys eivät ole aivan sama asia, mutta liittyvät läheisesti toisiinsa. Mikäli yhdenvertaisuudesta poiketaan ilman hyväksyttävää perustetta, on kyseessä syrjintä.<sup>109</sup> Suomen perustuslain 1 momentti sisältää yhdenvertaisuuden periaatteen ja 2 momentti syrjinnän kiellon.

Muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus täytyy myös erottaa toisistaan. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että kaikkia samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla ilman, että kiinnitetään huomiota tosiasiallisiin tapausten välillä oleviin eroihin. Yhteiskunnassa lähtökohtaisesti vallitsevaa eriarvoisuutta ei oteta huomioon, toisin kuin tosiasiallisessa yh-

<sup>105</sup> Perustuslaki 80 §.

<sup>106</sup> Hallberg & co 2011 s. 238.

<sup>107</sup> Perusoikeuksista tarkemmin ks. esim. Ojanen 2001 ja Jyränki 2003.

<sup>108</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01, perusoikeuskirjasta Ojanen 2009 s. 101-113.

<sup>109</sup> Hallberg & co 2011 s. 238-239.

denvertaisuudessa, jossa pyritään yhdenvertaisen kohtelun ohella poistamaan eriarvoisuutta.<sup>110</sup> Muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät välillinen ja välitön syrjintä. Välitön syrjintä on muodollisesti erilaista kohtelua, kuin mitä muut saavat ja välillinen syrjintä taas näyttäytyy muodollisesti samanlaisena kohteluna kaikille, mutta ihmisten eroista johtuen johtaa oikeasti syrjintään.<sup>111</sup>

Yhdenvertaisuus lain edessä on yksilön perusoikeus ja sitä on noudatettava myös verolakeja säädettyä ja tulkittaessa sekä verotusta toimitettaessa. Muodollisen perusoikeussuojan mukaan lait, jotka ovat ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, pitää säätää perustuslain säätämismuotoa noudattaen ja aineellinen perusoikeussuoja taas painottaa lainsäätäjää säätämään lait suoraan perustuslain mukaisiksi. Vuoden 2000 perustuslain säätämisen yhteydessä ja jälkeen jälkimmäistä linjaa on korostettu ja poikkeuslakien säätämistä pyritty välttämään.<sup>112</sup> Lähtökohtaisesti verolait säädetään perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen mukaisiksi.

Verolakia ei saa säätää ketään syrjiväksi. Eurooppaoikeudellisissa yhteyksissä korostuu kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö.<sup>113</sup> Näin ollen esimerkiksi kaikilta ulkomaalaisilta ei voida alkaa periä kolminkertaista veroa Suomen kansalaisiin verrattuna, vaan verotusoikeus määräytyy kansainvälisten sopimusten perusteella ja kaikilta, jotka kuuluvat verotusoikeuden alle, on vero perittävä samoin perustein. Verotus ei saa myöskään estää tai rajoittaa tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien liikkuvuutta EU-valtiosta toiseen<sup>114</sup> ja jäsenvaltioiden täytyy yhdenmukaistaa lainsäädäntöään näiltä osin siinä määrin kuin se on tarpeellista. Tosin se, mikä katsotaan tarpeelliseksi, on lähinnä poliittinen päätös.<sup>115</sup>

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toinen elementti verotuksessa on se, ettei ketään saa syrjiä myöskään verotusta toimitettaessa. Verolaki jättää aina jonkin verran tulkittavaa ja harkinnan varaa verotuksen suorittajalle, ja näiden toimien on oltava yhdenvertaisia verovelvollisia kohtaan.<sup>116</sup> Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että verottamisen tulee tapahtua samoin perustein kaikkien kohdalla ja yhden verovelvollisen kohdalla erityistutkimuksiin ryhtymiselle pitää olla perusteltu syy, mielivaltaa ei saa käyttää. Erilaisia tilanteita pitää kohdella

<sup>110</sup> Hallberg & co 2011 s. 239.

<sup>111</sup> Hallberg & co 2011 s. 245-248.

<sup>112</sup> Hallberg & co 2011 s. 119-123.

<sup>113</sup> Kansalaisperusteisesta syrjinnästä mm. Bell 2002 ja Fredman 2011.

<sup>114</sup> SEU 5 artikla.

<sup>115</sup> Helminen 2012 s. 30-31.

<sup>116</sup> Yhdenmukaisuus täytyy muistaa erottaa yhdenvertaisuudesta. Yhdenmukaisuus on terminä suppeampi ja tarkoittaa sitä, että samanlaiset asiat ratkaistaan aina samalla tavalla. Verotuksessa yhdenmukaisuus on tosiasiallinen tavoite, johon pyritään. Puronen 2010 s. 85.

eri tavalla ja erityispiirteet pitää ottaa huomioon. Syrjimättömyyden periaate sisältyy myös hallinnon oikeusperiaatteisiin, joita verotusmenettelyssäkin sovelletaan.<sup>117</sup>

Yhdenvertaisuus verotuksessa liittyy myös verotuksen neutraalisuuteen. Ohjaava verotus ei lähtökohtaisesti kohtelee verovelvollisia samalla tavalla yhdenvertaisesti kuin neutraali verotus. Tämä johtuu ohjaavan veron ohjaavasta luonteesta, jolla pyritään vaikuttamaan veronmaksajan käyttäytymiseen tarkoituksella tekemällä eri vaihtoehdoista eri tavalla verotettuja.<sup>118</sup> Perusoikeuksia voidaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan rajoittaa tietyin edellytyksin, ja samanlaisten tilanteiden asettamiseen verotuksellisesti erilaiseen asemaan täytyisi-kin olla hyväksyttävä syy.<sup>119</sup> Tosiasiallisesti erilaisten tilanteiden erilainen verottaminen on perusteltua, mutta muodollisella perusteella tapahtuvaan erilaisuuteen pitäisi olla erityinen syy, joka voinee liittyä esimerkiksi ympäristönäkökulmiin. Hyväksyttävyys ratkeaa tapauskohtaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä yhdenvertaisuutta on arvioitu verovelvollisten samanlaisen kohtelun kautta ja tilanteiden samanlaisuus on noussut esille. Tapauksessa KHO 1997:30 ei pidetty yhdenvertaisena sitä, että yhden maanomistajan kohdalla poikettiin kaavoitusperiaatteista, joita sovellettiin muiden maanomistajien kohdalla. Tapauksessa KHO 1998:53 työsuhdeoptioiden ankarampi verotus oli yhdenvertaista, kun kaikkiin saman ajan- kohdan jälkeen tapahtuneisiin työsuhdeoptioiden luovutuksiin oli sovellettava samoja ehtoja. Autoverotusta koskevassa ratkaisussa KHO 2006:95 käytettynä maahantuotavan ajoneuvon verotusarvon määräytyminen ei täyttänyt EU-oikeudellista verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta, kun verotusarvon perusteena olevien tietojen ja menetelmien oikeellisuudesta ei voinut saada varmuutta sen paremmin tullilaitos kuin verovelvollinenkaan.<sup>120</sup>

Autokannan nuorentamisen kannalta tässä tutkimustyössä keskeisemmässä asemassa on yhdenvertaisuuden tarkasteleminen lain säätämisen tasolla. Yhdenvertaisuus soveltamisessa otetaan myös siinä määrin huomioon, ettei pääse syntymään ehdotusta hallintomenettelystä, jossa yhdenvertaisuuden noudattaminen olisi mahdotonta tai käytännössä hyvin vaikeaa.

<sup>117</sup> Tarkemmin verotusmenettelystä Myrsky-Räbinä 2011.

<sup>118</sup> Neutraalisuus peilautuu myös verojärjestelmän taloudelliseen tehokkuuteen ja neutraalisuus määräytyy lopullisesti suhteessa muuhun verotukseen. Neutraalisuuden ja ohjaavuuden välinen linjaveto on veropolitiikassa tehtävä ratkaisu. Äimä 2009 s. 33-35.

<sup>119</sup> Perustuslakivaliokunnan asettamat rajoitusvaatimukset ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeus (jota tässä kohtaa pidetään mielenkiintoisimpana), ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeuksien noudattamisvaatimus. PeVM 25/1994 vp. s. 4-5 ja Viljanen 2001 s. 37-40.

<sup>120</sup> Tapauksista on tarkemmin analysoinut Linnakangas 2007 s. 254-257. Linnakangas mukaan KHO korosti niiden tietojen saatavuutta ja kontrolloitavuutta, joille verotus perustuu, jotta syrjimättömyys voidaan varmistaa.

## 4.2 Tarkkarajaisuus

Normin tarkkarajaisuuden aste on asia, jota pitäisi pohtia jokaisessa lainsäätämisprosessissa ja ottaen huomioon sen merkityksen lopullisen säädöstekstin muodolle, sitä monessa yhteydessä pohditaankin. Tarkkarajaisen normin vastakohta on joustava normi, ja ääripäiden välille mahtuu sekoituksia näistä kahdesta lähes lukematon määrä. Normia ei voi säätää asettamatta sen tarkkuutta lopulta jollekin asteelle, mutta koska normin tarkkuudella on vaikutusta normin soveltamiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin, olisi tarkkarajaisuuden astetta hyvä erikseen miettiä, eikä antaa sen tulla lainsäädäntövaiheessa huomaamatta jollekin asteelle.

Synonyymi tarkkarajaiselle normille on yksityiskohtainen normi, joista tässä tutkimuksessa käytetään ensimmäistä. Määttä on aiemmissa töissään käyttänyt termiä yksityiskohtainen normi, mutta vaihtanut sen myöhemmin tarkkarajaiseen.<sup>121</sup> Englanninkielisessä kirjallisuudessa tarkkarajaisen ja joustavan normin problematiikkaa on käsitelty runsaasti, erityisesti oikeustaloustieteellisiin näkökulmiin liittyen.<sup>122</sup> Tarkkarajaista normia vastaava termi on tällöin *rule* ja joustavaa *standard*.<sup>123</sup>

Sääntelytarkkuudelle lainsäädännöllisen pohjan asettaa perustuslain 80 §,<sup>124</sup> jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja siten lain soveltamisalan ja mahdollisten asetuksenantovaltuuksien on oltava yksilöityjä, tarkkarajaisia ja täsmällisiä.<sup>125</sup> Perustuslain näkökulmasta sääntelytarkkuutta lähestytään yksilön oikeuksien kautta ja pohditaan, millainen tarkkuus täyttää perustuslain asettamat vaatimukset, jotta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetty laissa. Tällöin kyse on lainopillisesta lähestymistavasta. Vaihtoehtoisesti sääntelytarkkuutta voidaan lähestyä oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta ja pohtia sitä, mikä on optimaalinen sääntelytarkkuus tehokkuuden kannalta.<sup>126</sup> Tässä tehokkuusanalyysissä korostuu erityisesti kustannustehokkuus.

<sup>121</sup> Määttä 2010 s. 1.

<sup>122</sup> Keskustelun aloittajana on pidetty Isaac Ehrlichin ja Richard A. Posnerin artikkelia ”An Economic Analysis of Legal Rulemaking” vuodelta 1974 ja sen jälkeen aiheesta ovat kirjoittaneet mm. Colin S. Diver 1983 ja Louis Kaplow 1992.

<sup>123</sup> Ks. mm. Kaplow 1992, Johnston 1995 ja Nance 2006 sekä suomenkielisestä määrittelystä ja käytöstä Määttä 2010.

<sup>124</sup> Suomen perustuslaki 731/1999.

<sup>125</sup> Määttä 2010 s. 1.

<sup>126</sup> Erityisesti taloustieteellinen näkökulma on saavuttanut suosiota ja siitä on kirjoitettu runsaasti, mutta esim. Johnston 1995 on kirjoittanut sopimusoikeudellisesta, Crane 2006 kilpailuoikeudellisesta ja Posner 1998 taloudellisen käyttäytymisen näkökulmasta.

Sääntelytarkkuuden kokonaisarvioinnissa pitää ottaa molemmat lähestymistavat huomioon. Yleistä esitystä ”oikeasta” sääntelytarkkuudesta ei ole mielekasta tehdä, sillä kulloinenkin tilanne ja olosuhteet vaikuttavat optimaaliseen sääntelytarkkuuteen.<sup>127</sup> Sen paremmin joustava kuin tarkkarajainenkaan normi ole aina kaikissa olosuhteissa paras yksin, vaan jonkinlaisen hybridin löytäminen näistä on usein perusteltua.<sup>128</sup> Käytännössä kummankaan ääripään saavuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista, jos edes mahdollista lainkaan. Normin tarkkarajaisuudelle asettaa rajoituksia muun muassa tulevaisuuden tapahtumien ja kehityksen ennakoimisen mahdottomuus<sup>129</sup> sekä kielen rajallisuus, jolla ei yksinkertaisesti pysty ilmaisemaan kaikkea, ja jotain jää aina epämääräiseksi.<sup>130</sup>

Tarkkarajaisuus liittyy myös sääntelyn yksinkertaisuuteen ja selkeyteen. Verotusta on toisinaan pyritty nimenomaisesti yksinkertaistamaan, mutta luonteeltaan vero-oikeus ei aina ole kovin yksinkertaista, helppoa ja suoraviivaista,<sup>131</sup> jolloin yksinkertaisen lainsäädännön kirjoittaminen on haastavaa. Verotus joutuu vastaamaan tosielämän ilmiöihin, jotka esimerkiksi rahoitusosalalla ovat viime vuosina kehittyneet entistä monimutkaisempaan suuntaan.<sup>132</sup> Sääntelyn selkeyden ja yksinkertaisuuden aste on yksi päätettävä asia verolakia säädettäessä, ja tarkkarajaisuuden aste on toinen, siihen läheisesti liittyvä. Kuitenkin kyse on toisistaan erillisistä asioista. Tarkkarajaisuudelle johdetaan lainsäädännöstä vähimmäisedellytykset, ja myös hyvin tarkkarajaisen säännöksen täytyy olla selkeästi ja yksinkertaisella kielellä kirjoitettu. Yleinen yksinkertaisuuden tai monimutkaisuuden taso taas täytyisi oikeastaan määrittää jo ennen tarkkarajaisuuden tason määrittämistä, sillä se vaikuttaa kaikkiin myöhempiin ratkaisuihin. Yksinkertainenkin normi voi olla tarkkarajainen ja monimutkainen voi olla joustava.<sup>133</sup>

Tarkkarajainen normi ei ole itsestään selvä käsite, sillä tarkkarajaisuutta on monenlaista. Selvimmillään tarkkarajaisuus on silloin, kun normissa asetetaan lukuarvoilla tiettyjä rajoja, ku-

<sup>127</sup> Myös normin säätäjien tai alan kokonaissuuntaus voi vaikuttaa valittuun tarkkuuteen. Cranen mukaan kilpailuoikeudessa on siirrytty tarkkarajaisista normeista joustaviin osittain sen vuoksi, että ekonomistien vaikutusvalta alalla on kasvanut juristien ohi ja ekonomistit suosivat joustavampaa sääntelyä Crane 2007 s. 50.

<sup>128</sup> Ks. Nance 2006.

<sup>129</sup> Sunstein 1996, Määttä 2010.

<sup>130</sup> Määttä 2010 s. 4-5.

<sup>131</sup> Niskakangas 2011 s. 67-70.

<sup>132</sup> Monimutkaisella verolainsäädännöllä palvelee tahoja, joilla on syvällistä asiantuntemusta verotuksesta, ja he voivat rahastaa tällä osaamisellaan, jolloin tavallinen veronmaksaja joutuu maksumieheksi. Niskakangas 2011 s. 69.

<sup>133</sup> Yksinkertaisuuteen liittyy myös oikeudenmukaisuusvaatimus; oikeudenmukaisuudesta ei voida tinkiä yksinkertaistamisen vuoksi. Oikeudenmukaisuuden ja yksinkertaisuuden välinen valinta on lopulta arvokysymys. Niskakangas 2011 s. 69.

ten kellonajat, ikärajat tai rahamääräiset rajat.<sup>134</sup> Esimerkiksi alkoholilainsäädännössä ikärajat ja alkoholin sallitut myyntiajat ovat hyvin tarkkarajaisia ilman tulkinnanvaraa. Sen sijaan rahamääräisissä rajoissa on tyypillisempää, että asetetaan tarkkoja ala- ja ylärajoja, joiden sisällä määrä on joustava ja harkinnanvarainen. Esimerkiksi kilpailuoikeudessa seuraamusmaksuille on säädetty maksimi ja minimi ja lopullisen maksun suuruus riippuu soveltajan harkinnasta.<sup>135</sup> Näin sinällään tarkkarajaisesta normista tuleekin käytännössä joustava,<sup>136</sup> ja normia kokonaisuudessaan voidaan kutsua puolijoustavaksi.

Käytännössä tiettyjä normeja on hyvin hankala muotoilla tarkkarajaisesti.<sup>137</sup> Dynaamisella ja jatkuvasti muutoksella olevalla alalla tarkkarajainen normi on aina jonkin verran kehitystä jäljessä. Toisaalta myös alaan liittyvät runsaat erityisolosuhteet puoltavat joustavan normin säätämistä, sillä mikäli jokainen erityisolosuhte otettaisiin säännöksessä erikseen huomioon, tulisi siitä hyvin monimutkainen ja hankala soveltaa. Myös runsaat lain kiertämiseen liittyvät pyrkimykset tekevät tarkkarajaisesta normista haavoittuvaisen, kun siitä on helpompi löytää porsaanreikiä kuin joustavasta normista, josta ne voidaan helpommin tukkia jo heti alkuunsa tulkinnalla.<sup>138</sup>

Tarkkarajaisten normien puolesta on argumentoitu, että niiden soveltaminen tulee edullisemmaksi kuin joustavien normien, mutta toisaalta lainsäätämiskustannukset ovat suuremmat, etenkin jos normia joudutaan usein tarkistamaan.<sup>139</sup> Teoria ja käytäntö ovat kuitenkin kaksi eri asiaa, ja käytännön elämässä joustavasta normista voi tulla hyvinkin tarkkarajainen, joko täydentävien viranomaisohjeiden antamisen kautta tai ajan mittaan kehittyvän oikeuskäytännön myötä. Vaikka joustavan normin säätäminen vaikuttaisi yksinkertaiselta ja taloudelliselta säätämisvaiheessa, aiheutuu delegoinnista alemmalle tasolle myös kustannuksia ja samalla säätäjä etäännyy lähtötilanteesta. Lisäksi joustavan normin kohdalla oikeudellisesta neuvonannosta aiheutuu myös kustannuksia.<sup>140</sup> Toisaalta myös tarkkarajainen normi voi olla niin monimutkainen, että tarvetta oikeudelliselle neuvonannolle ilmenee.

<sup>134</sup> Määttä 2010 s. 8-10.

<sup>135</sup> Kilpailulaki 13 § ja 18 §.

<sup>136</sup> Määttä 2010 s. 28-30 puhuukin joustavista ja tarkkarajaisista normielementeistä.

<sup>137</sup> Kaplow 1992 s. 599.

<sup>138</sup> Määttä 2007 s. 80-82, Määttä 2010 s. 4-6.

<sup>139</sup> Kaplow 1992 s. 599 on analysoinut tarkemmin sitä, onko joustavaa normia aina monimutkaisempaa soveltaa kuin tarkkarajaista.

<sup>140</sup> Nance 2006 s. 1299-1231.

Autoverolaki on ollut historiansa varrella hyvinkin tarkkarajainen<sup>141</sup> ja sisältänyt runsaasti yksityiskohtaisia auton rakenteeseen liittyviä määräyksiä. Tämä on kuitenkin mahdollistanut erilaisten lain kiertämismenetelmien kehittelyn ja kansalaiset ovat olleet niissä varsin innovatiivisia ja aktiivisia, joten vähitellen autoverolakia on muokattu joustavampaan suuntaan. Esimerkiksi osasyypakettiautojen verovapaudesta luopumiseen oli verovapauden aiheuttama runsas yritteliäisyys, jolla henkilöautoja muutettiin määritelmällisesti pakettiautoiksi verovapauden vapautuksen saamiseksi autoverosta.<sup>142</sup> Edelleenkin autoverolaki sisältää kuitenkin hyvin tarkkoja rajoja esimerkiksi hiilidioksidipäästöistä, joiden mukaan autovero määräytyy. Näiden osalta autoverolaissa on grammamääräinen taulukko kullekin hiilidioksidipäästölle sataa kilometriä kohden.

Lainopillisen ja oikeustaloustieteellisen näkökulman voisi yhdistää tilannekohtaiseksi kaksiportaiseksi tarkkarajaisuuden arvioimiseksi. Ensin arvioidaan perustuslain asettamat vaatimukset ja niiden kautta minimitaso tarkkarajaisuudelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain näkökulmasta normia on pidettävä riittävän tarkkarajaisena, kun sen voidaan katsoa täyttävän vaatimuksen, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetty lailla. Näin ollen säädöksen on oltava vähintään sellaisella tarkkuudella kirjoitettu, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ovat kulloinkin luettavissa laista. Mitään ylärajaa sääntelytarkkuudelle tämä arviointi ei aseta ja toisaalta oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on varsin laaja käsite, joka jättää runsaasti tulkinnanvaraa. Siten perustuslain vaatimus tarkkarajaisuudelle saattaa asettua monessa tilanteessa varsin matalalle tasolle, lähemmäs joustavaa kuin tarkkarajaista normia.

Kun perustuslain asettama minimitaso tarkkarajaisuudelle on määritelty, voidaan näissä puitteissa toteuttaa tehokkuusanalyysia ja asettaa sääntelyn tarkkuus optimaaliselle tasolle. Kaikkiaan normeja voidaan säätää hyvin monenlaisia ja monella tapaa.<sup>143</sup> Tarkkarajaisen ja joustavan normin välillä pohdittaessa täytyy ottaa huomioon ainakin perustuslain asettama minimitasovaatimus, alan luonne (dynaaminen/hitaasti muuttuva), mahdollisten erityisolosuhteiden olemassaolo, onko ala altis lain kiertämiselle sekä säätämis- ja soveltamiskustannukset. Näiden rajoissa normi olisi yritettävä pitää yksinkertaisena, jotta lainopillisen neuvonnan tarve ei kasvaisi liian suureksi, mutta kuitenkin niin tarkkana, että soveltaminen on ennakoitavaa. De-

<sup>141</sup> Aiemmin auto- ja moottoripyöräverolaki.

<sup>142</sup> Pakettiautojen verotuksen kehityksestä ks. Linnakangas 2007 s. 198-200.

<sup>143</sup> Erilaisia sääntöjä on eritellyt Diver 1983.

legoinnin tarve alempiasteisiin normeihin tai ohjeisiin pitäisi huolella miettiä ja analysoida sillä savutettavat edut ja aiheutuvat haitat.

### 4.3 Osumatarkkuus

Osumatarkkuudella tarkoitetaan sitä, miten hyvin vero kohdentuu niihin asioihin, joihin se on tarkoitettu ja millainen osa siitä menee ohi näistä tavoitteista. Esimerkiksi ohjaavien tietullien osumatarkkuutta on kritisoitu siitä, että mikäli tietullia kannetaan kaupungin laidoilla, ei se kannusta autoilun vähentämiseen kaupungin sisällä.<sup>144</sup>

Osumatarkkuus mittaa veron tehokkuutta ja yleisemmin tavoitteiden saavuttamisen tehokkuutta. Osa tätä on se, kuinka hyvin tavoitteet saavutetaan, mutta se ei vielä ole koko kokonaisuus. Hyvin osuva vero kohdistuu vain siihen ryhmään, johon on tarkoitettu kohdistumaan veroa säädettyä. Osumatarkkuus mittaa samalla tiivistetysti hyvän lain toteutumista.

Veron osumatarkkuuden arviointi riippuu siitä, millaiset tavoitteet verolle on sitä säädettyä asetettu. Mikäli verolla on puhtaasti fiskaalinen tavoite, ei osumatarkkuus ole niin olennainen asia tällaisen veron kohdalla kuin ohjaavassa verotuksessa. Tällöin verolle on asetettu poliittisia tavoitteita, joihin ohjaavuuden avulla pyritään ja näiden tavoitteiden toteutuminen on ratkaisevalla tavalla kiinni siitä, kuinka hyvin vero onnistuu osumaan kohderyhmiinsä. Samalla on kyse myös verojärjestelmän tehokkuudesta, kun tehokkuudella tarkoitetaan verolainsäädännölle asetettujen tavoitteiden häiriötöntä toteutumista.<sup>145</sup> Esimerkiksi verokannustin, josta vain pieni osa onnistutaan kohdentamaan ohjattavaksi ajateltuun ryhmään, ei ole kokonaisjärjestelmän kannalta tehokas. Tällöin kannustimesta hyötyvät myös sellaiset, jotka eivät kuulu alkuperäiseen ryhmään, jota kannustimella on ollut tarkoitus hyödyttää. Esimerkkitalanteena voitaisiin ajatella kannustinta yritysverotuksessa, jonka tavoitteena on lisätä pienen yritysten kilpailukykyä. Kannustinta ei kuitenkaan rajata koskemaan vain tietyn kokoisia yrityksiä, vaan sen saavat automaattisesti kaiken kokoiset yritykset. Tällöin osumatarkkuus on huono ja kannustimella pyrityt ohjaavuustavoitteet saavutetaan epätehokkaasti.

<sup>144</sup> Määttä 2007 s.124. Määttä on kritisoinut samassa teoksessa myös yritysveron käyttämistä yhteiskuntapolitiisena ohjauskeinona, sillä sen osumatarkkuutta ei ole pidettävä parhaana mahdollisena esimerkiksi alue-, innovaatio-, suhdanne- ja ympäristöpolitiikan ohjauksessa.

<sup>145</sup> Tästä lähtökohdasta tehokkuutta on lähestynyt Niskakangas 2011 s. 66-68.



Osumatarkkuus on helpoin toteuttaa, jos se onnistutaan rakentamaan sisään veron rakenteeseen. Sen toteuttaminen hallinnollisesti jälkikäteen voi olla mahdotonta tai ainakin varsin kustannustehoton vaihtoehto. Osumatarkkuuden arviointi etukäteen voi olla joissakin tapauksissa haasteellista ja kaikissa tapauksissa optimaalista osumatarkkuutta ei voida saavuttaa. Tällöin täytyy arvioida, kuinka suuret hyödyt ohjauksella voidaan saavuttaa, vaikka osumatarkkuus olisi kehnonlainen.<sup>146</sup>

Osumatarkkuus liittyy myös normien tarkkarajaisuuteen. Johonkin asti tarkkarajaisempi normi parantaa myös osumatarkkuutta, mutta yksinkertaisissa asioissa joustava normi voi taata yhtä hyvän osumatarkkuuden kuin tarkkarajainenkin vaihtoehto. Joustavuuden perusteella osumatarkkuudesta ei kuitenkaan pitäisi tinkiä liikaa. Tarkkarajaisen normien käyttäminen osumatarkkuuden näkökulmasta on perusteltua valtioissa, joissa korruptio on ongelma. Tarkkarajainen normi ei jätä korruption varaa soveltajalle samalla tavalla kuin joustava, toisaalta lainsäädäntöprosessi on altis etujärjestöjen lobbaukselle eri tavalla kuin tuomioistuinlaitos. Yhteiskunnassa, jossa lait säätää demokraattisesti valittu eduskunta, lobbaus yleensä nähdään kuitenkin yhtenä hyväksyttävänä vaikuttamisen muotona enemmän kuin osana korruptiota. Tämä tietysti on riippuvainen siitä, millä tavalla lobbaamista<sup>147</sup> harjoitetaan ja missä vaiheessa se menee lahjonnan puolelle. Oman mielipiteensä kertomisen yhteisistä asioista päättävillä tahoille ei pitäisi olla korruptiota millään mittapuulla.

#### 4.4 Suhteellisuusperiaate

Hallinto-oikeuden puolella suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan viranomaisen toimien suhdetta yksityisen oikeuksiin. Toimien voimakkuus pitää suhteuttaa niiden tarkoitukseen ja valita sellainen keino, joka rajoittaa yksityisen oikeuksia mahdollisimman vähän, mutta asetetut tavoitteet voidaan kuitenkin saavuttaa.<sup>148</sup> Toimet pitää asettaa oikeaan suhteeseen tavoiteltuun päämäärään nähden.<sup>149</sup> Yksinkertaisen päämäärän saavuttamiseksi ei ole välttämätöntä ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimiin, vaan päämäärä voidaan saavuttaa vähemmälläkin. Toisaalta haastava päämäärä tai tavoite vaatii enemmän ja vahvempien keinojen käyttöä. Suhteel-

<sup>146</sup> Esimerkiksi makeisveron käyttöönottoa voidaan perustella myös kansanterveydellisillä syillä, mitä hallituksen esityksessä 148/2010 vp kuitenkin vältettiin tekemästä. Makeisveron osumatarkkuutta voidaan kritisoida. Aihetta on käsitellyt Linnakangas 2012.

<sup>147</sup> Ks. Raitio 2013 s. 124-128, Hyvärinen 2008.

<sup>148</sup> Kulla 2012 s. 31-32.

<sup>149</sup> Helminen 2012 s. 34.

lisuusperiaate ohjaa viranomaisresurssien käyttöä ja samalla suojaa yksityistä hallintovallalta.<sup>150</sup>

Suhteellisuusperiaatteesta ei ole erityistä säännöstä Suomen perustuslaissa, mutta se kuuluu vakiintuneena osana yleisiin oikeusperiaatteisiin. Suhteellisuusperiaate on osa hallinnon oikeusperiaatteita, jotka on vahvistettu hallintolain 6 §:ssä, mutta sen käyttöala on vähitellen laajentunut.<sup>151</sup> Nykyään sen voidaan nähdä koskevan kaikkea julkista toimintaa ja myös lainsäädäntövallan käyttäjää.<sup>152</sup> Periaate vaikuttaa myös verotuksessa sekä verolakeja säädettäessä että verotusta toimitettaessa. Suhteellisuusperiaatteen asema korostuu ohjaavien verojen kohdalla, joiden päämäärät ovat monimutkaisempia ja useammalla taholla kuin puhtaasti fiskaalisten verojen osalta. Jos lainsäädäntö kuitenkin kokonaan puuttuu, ei suhteellisuusperiaatetta voida soveltaa verovelvollisen vahingoksi, sillä tämä olisi perustuslain säännösten vastaista.<sup>153</sup>

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta sisältää 5 artiklassa säännöksen, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin muotoiltu suhteellisuusperiaate vaikuttaa kaikkeen, mitä tapahtuu unionin perussopimusten soveltamisalalla. Erityisesti suhteellisuusperiaate pitää ottaa huomioon unionin neljän perusvapauden alueella liikuttaessa. Nämä perusvapaudet ovat tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus EU-alueella ja niiden rajoittamisessa suhteellisuusperiaatteen huomioiminen on olennaisen tärkeää.<sup>154</sup>

Suhteellisuusperiaate liittyy unionin oikeuden alalla läheisesti toissijaisuusperiaatteeseen, jonka perusteella arvioidaan, pitäisikö EU:n vai jäsenvaltion käyttää toimivaltaansa jollakin osa-alueella.<sup>155</sup> Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n pitäisi toimia vain, jos silloin saadaan aikaan parempi lopputulos kuin jäsenvaltioiden itsensä toimiessa. Suhteellisuusperiaate taas

<sup>150</sup> Suhteellisuusperiaatteella asetetaan viimesijaiset rajat valtion fiskaalisen intressin toteuttamiselle. Pikku-jämsä 2001 s. 118.

<sup>151</sup> Suhteellisuusperiaate vaikuttaa monessa yhteydessä esim. virkamiesoikeudesta Koskinen-Kulla 2009 s. 63, esitutkinnasta Tolvanen-Kukkonen 2011 s. 12, kilpailuoikeudesta Wikberg 2011 s. 390-396.

<sup>152</sup> Kulla 2012 s. 31-32.

<sup>153</sup> Äimä 2008 s. 389-392. Suhteellisuusperiaate liittyy keskeisesti myös kohtuusnäkökulmaan, mutta suhteellisuusperiaatteen perusteella varsinainen verotuksen kohtuullistaminen ei ole mahdollista. Kohtuusnäkökulmat ovat olleet esillä KHO:n ratkaisukäytännössä mm. koskien ns. autojen rakentamistilanteita KHO 19.4.2005 taltio 904 ja KHO 19.4.2005 taltio 903, ks. tarkemmin Äimä 2008 s. 391-392

<sup>154</sup> Ojanen 2006 s. 153-212.

<sup>155</sup> Toissijaisuusperiaatteesta ja siihen liittyvästä pre-emption-doktriinista (jäsenvaltiolla on toimivalta toimia niin kauan kuin EU ei ole käyttänyt toimivaltuuksiaan EU:n yksinomaisen toimivallan alueilla). Raitio 2013 s. 244-252 ja Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 52. Valtiontuista myös mm. Alkio – Wik 2009, Bellamy – Child 2008, Kuoppamäki 2011 ja Whish 2009.

vaikuttaa enemmänkin siihen, millaisia keinoja pitäisi valita käytettäväksi riippumatta niinkään keinojen käyttäjästä ja vaikuttaa siten myös jäsenvaltioiden päätöksiin EU-oikeuden alalla.<sup>156</sup>

Suhteellisuusperiaate on ollut esillä useissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa ja ollut myös keskeisessä osassa ratkaisuiden perusteluissa. Suomen vero-oikeudessa keskeinen ratkaisu on autoverotukseen liittyvä tapaus KHO 1999:33, jossa täysin lain sanamuodon mukainen verotus olisi merkinnyt täyttä veron suorittamisvelvollisuutta. Tapauksessa henkilö oli kerran käyttänyt työmatkallaan seurustelukumppaninsa Ruotsiin rekisteröityä autoa.<sup>157</sup>

Ruotsissa asuva, Ruotsin kansalainen A, joka oli seurustellut yli 2 vuotta Pellossa asuvan Suomen kansalaisen B:n kanssa, oli yövyttyään Pellossa B:n luona lähtenyt aamuyöllä 22.9.1995 B:n asunnosta töihin Ruotsin puolelle työtoverinsa autolla, jolloin A:n Ruotsissa rekisteröity auto oli jäänyt B:n asunnon pihaan ja avaimet B:n asuntoon. B, jonka oma auto oli korjaamossa, oli lähtenyt A:n autolla aamulla työpaikkaansa. Matkalla tulliaseman partio pysäytti B:n ja piiritullikamari maksuunpani A:lle autoveropäätöksellään auton maahantuonnista autoverona, arvonnäköverona ja veronkorotuksena yhteensä 86 880 markkaa. A valitti maksuunpanosta katsoen, ettei ollut luovuttanut autoaan Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön käytettäväksi autoverolain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lääninoikeus hylkäsi A:n valituksen. Korkein hallinto-oikeus myönsi A:lle valitusluvan ja kumosi lääninoikeuden päätöksen ja maksuunpanon.

Tapauksessa korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian lopulta lain sanamuodon vastaisesti painottaen suhteellisuusperiaatetta. Täyden veroseuraamuksen määrääminen ei olisi ollut oikeassa suhteessa käytön tilapäisyyteen ja vähäisyyteen. Ratkaisu annettiin ennen uuden perustuslain voimaantuloa, jolloin oltiin taipuvaisia katsomaan, ettei tällainen periaatteen normiin rinnastaminen ole tuomioistuimen tehtävä,<sup>158</sup> ja tulliasiamies hakikin tuomion purkua. Perusteena purkuhakemukselle oli se, että tuomioistuin oli ylittänyt toimivaltansa. Asiaan annetun ratkaisun KHO 2000 T 2237 (julkaisematon) mukaan KHO ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa eikä päätös perustunut näin ollen ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Alkuperäinen ratkaisu jäi lainvoimaiseksi.

Autokannan nuorentaminen on päämäärä, jonka osatavoitteina ovat liikenneturvallisuuden parantaminen ja sen kautta ihmishenkien säästäminen, ympäristön suojele sekä työllisyyspo-

<sup>156</sup> Raitio 2013 s. 245.

<sup>157</sup> Tästä ratkaisu on saanut myöskin lempinimen ”tyttöystävätapaus”.

<sup>158</sup> Äimä 2011 s. 121-122.

liittiset näkökohdat. Nämä ovat hyvin erilaisia tavoitteita, joihin autokannan nuorentaminen on vain yksi keino, ja sitäkin voidaan toteuttaa monella tapaa. Näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia pitäisi tehdä jokaisen osa-alueen kohdalla erikseen ja ottaa erityispiirteet suhteessa kokonaistavoitteeseen huomioon.

#### 4.5 Verojen ja maksujen suhde

Verot ja maksut eroavat toisistaan periaatteellisella tasolla huomattavasti, mutta käytännössä niiden välinen ero voi joissain tilanteissa olla lähinnä teoreettinen. Veron ja maksun tehtävät eroavat jossain määrin toisistaan. Vero on vastikkeeton suoritus, jonka ensisijaisena tavoitteena on julkisyhteisön toiminnan turvaaminen. Maksu taas on välitön korvaus tai vastike jostakin määrätystä julkisyhteisön toimesta tai edusta.<sup>159</sup>

Maksut voidaan jakaa asiakasmaksuihin, jotka ovat suoraa korvausta viranomaisen suoritteista tai julkisyhteisön palveluista, ja sääntelymaksuihin, joilla pyritään ohjaamaan tai rajoittamaan yksityisen toimintaa. Passista maksettava viranomaismaksu ja terveystieteiden keskuksessa maksettava käyntimaksu ovat esimerkkejä asiakasmaksusta, joilla on kiinteä suhde tiettyyn viranomaisen toimeen. Autojen erityiskilvistä perittävä maksu taas on esimerkki sääntelymaksusta, jolla halutaan rajoittaa erityiskilpien yleisyyttä. Jättemaksu taas on oikeastaan korvamerkitty vero, jolla rahoitetaan jätteiden keräämisestä ja edelleen käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä ohjaavan veron ja sääntelymaksun tavoitteet voivat olla hyvin samanlaisia, ja esimerkiksi ympäristönsuojelussa kumpaankin käytetään yleisesti.<sup>160</sup> Samoin korvamerkitty vero voi olla käytännössä hyvin lähellä maksua. Olennaisin ero verolla ja maksulla on se, että vero ei ole korvausta mistään tietystä toimesta. Maksujen merkitys valtion taloudelle on myös huomattavasti veroja vähäisempi.<sup>161</sup>

Verosta säädetään aina lailla.<sup>162</sup> Maksun perusteesta säädetään lailla, mutta sille asetetut vaatimukset eivät ole yhtä tiukat kuin verolla. Tämä johtuu veron välittömän vastikesuhteen puuttumisesta, sillä veronmaksuvelvollisuus syntyy suoraan lain nojalla ja on olemassa verovelvollisen tekemisistä riippumatta.<sup>163</sup> Maksujen kohdalla taas verovelvollisen täytyy toimia

<sup>159</sup> Mäenpää 2013 s. 129.

<sup>160</sup> Mäenpää 2013 s. 130.

<sup>161</sup> Niskakangas 2009 s. 13.

<sup>162</sup> Perustuslaki 81 § ja 121.3 §.

<sup>163</sup> Korpela – Lakari 2014 s. 98.

maksun suoritusvelvollisuuden aktivoivalla tavalla. Esimerkiksi asiakasmaksu on korvausta viranomaisen tekemistä toimista tai palveluista, eikä sen suuruus saa ylittää palvelun tuottamisesta todellisuudessa aiheutuneita kuluja.<sup>164</sup> Perusteet asiakasmaksuille säädetään yleisellä tasolla valtion maksuperustelaissa ja asetuksella voidaan antaa tarkempia säädöksiä.

Vero, jonka maksamisen voi välttää pidättäytymällä tietystä tekemisestä, joka on verotuksen kohteena, herättää kysymyksen siitä, voidaanko tällaista veroa oikeastaan pitää verona lainkaan. Esimerkiksi makeisten valmisteverolta voi helposti välttyä olemalla syömättä makeisia. Vastaava ajatus liittyy oikeastaan kaikkiin valmisteveroihin. Esimerkiksi myös polttoaineveron voi välttää sillä, ettei omista autoa eikä näin ollen joudu polttoainetta koskaan hankkimaan. Myös arvonlisäveron voi teoriassa välttää olemalla ostamatta mitään, mutta käytännössä tällainen on hyvin vaikeaa. Kuitenkin tästä huolimatta makeisveroa kutsutaan makeisveroksi ja polttoaineveroa polttoaineveroksi eikä maksuksi. Kumpaankaan ei kuitenkaan liity viranomaisen suoritetta tai palvelusta, jota voidaan pitää maksulle ominaisena piirteenä,<sup>165</sup> joten sinällään veron nimitys on perusteltu.

Autojen verottamisen osalta suunniteltu kilometrivero on vastaava ilmiö, jonka maksamisen voi välttää olemalla ajamatta autoa. Kuitenkaan viranomaisen ei sinällään tarvitse tehdä mitään yksityisen ajaman kilometrin eteen, joten tällä perusteella kilometriverossa on kyse verosta, ja erityisesti ohjaavasta verosta, eikä sääntelymaksusta. Lisäksi kilometriveron käsite on jo ehtinyt yhteiskunnassa vakiintua kokonaisvaltaista ajettujen kilometrien verottamisjärjestelmää tarkoittamaan, kun taas kilometrimaksu viittaa enemmän alueellisesti rajatumpaan tiemaksuun.

## 4.6 Valtiontukikielto

Kaikenlaiset valtiontuet, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua, ovat jäsenvaltioilta kiellettyjä.<sup>166</sup> Valtiotukikielto sisältyy SEU 107–109 artikloihin. SEU 107 artikla sisältää yleisen kiellon valtiontuesta ja 2-kohdassa rajaa tukikiellon ulkopuolelle yksittäisille kuluttajille myönnettävän sosiaalisen tuen, tuen luonnonmullistusten ym. aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi sekä tuen Saksojen yhdistymi-

<sup>164</sup> Mäenpää 2013 s. 129.

<sup>165</sup> Mäenpään 2013 s. 129.

<sup>166</sup> Perussopimus käyttäen termiä ”eivät sovellu sisämarkkinoille”, mikä asiallisesti tarkoittaa samaa kuin ”ovat kiellettyjä.” Katso myös Alkio 2010 s. 19–43.

seen liittyen. Henkilöverotukiin valtiontukikieltoa ei siis sovelleta.<sup>167</sup> 107 artiklan 3-kohdassa määritellään poikkeuksia, jolloin tuki voi olla yhteismarkkinoille soveltuva ja 108 artikla käsittelee komission toimia valtiontukiin liittyen. 109 artiklassa on asetuksenantovaltuutus neuvostolle 107 ja 108 artiklan soveltamista koskien.

Valtiontukikielto koskee kaikenlaista etua, jota valtion varoista annetaan.<sup>168</sup> Valtion varat ja valtio toimijana ymmärretään tässä yhteydessä laajasti, ja valtion käsite sisältää koko julkisen sektorin keskusviranomaisten lisäksi.<sup>169</sup> Edun toteuttaminen verotuksen muodossa ei poista valtiontukisäännösten sovellettavuutta. Verotuksella saatavaa etua voi olla esimerkiksi suora veron poistaminen tai sen määrän alentaminen, veron perusteen poistaminen tai alentaminen, verotuksen lykkääntyminen tai verovelkojen anteeksiantaminen, niiden lykkääminen tai uudelleenjärjestely.<sup>170</sup> Järjestely voi olla tilapäinen tai pysyvä, mutta olennaista on toimenpiteen kohteen verorasituksen väheneminen.<sup>171</sup> Suoranaisen edun saamisen lisäksi valtiontukikiellon soveltuminen edellyttää, että tuesta seuraa kilpailuetua tuensaajalle,<sup>172</sup> joka taas vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Periaatteessa valtiontukisääntelyllä ei pyritä rajoittamaan jäsenvaltioiden talouspolitiikan harjoittamista, mutta käytännössä se rajoittaa talouspolitiikan käytettävissä olevia keinoja ja vaikuttaa myös jäsenvaltion veropoliittisiin ratkaisuihin.

Valtiontukikieltoa arvioitaessa ratkaisevassa asemassa eivät ole tukitoimella tavoitellut päämäärät, vaan vain toimenpiteen todelliset vaikutukset. Euroopan unionin tuomioistuimen tehtäviin kuuluu valvoa jäsenvaltioiden toimenpiteiden suhdetta SEU 107 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin ottaa huomioon arviossaan kokonaistilanteen ja sen erikoispiirteet.<sup>173</sup> Valtiontuen käsite on luonteeltaan oikeudellinen ja sen tulkinta ja arviointi perustuvat objektiivisiin seikkoihin.<sup>174</sup> Oikeuskäytännön perusteella neljän edellytyksen pitää täytyä, jotta tukea pidetään valtiontukikiellon piiriin kuuluvana.<sup>175</sup> Ensimmäiseksi toimenpiteen täytyy olla valtion toteuttama tai valtion täytyy rahoittaa sen toteutus. Toiseksi toimenpiteen täytyy tuottaa etua sille, joka on toimen kohde. Kolmanneksi toimen täytyy olla omiaan vaikutta-

<sup>167</sup> Verotuksen kannalta valtiontukikielto on merkittävä siinä mielessä, että verojärjestelmä sisältää runsaahkosti valtion tukia erilaisten verotukien muodossa, Määttä 2007 s. 13. Verotuista Myrsky-Ossa 2008 ja valtiontuesta yritysverotuksessa Vanhala-Viitala 2009.

<sup>168</sup> Alkio – Wik 2009, Bacon 2009.

<sup>169</sup> Raitio 2013 s. 661, Alkio 2010 s. 21-30.

<sup>170</sup> Alkio 2010 s. 68.

<sup>171</sup> Helminen 2012 s. 51-52.

<sup>172</sup> Yleistä, julkista ja yksityistä etua valtiontukiproblematiikassa on pohtinut Siikavirta 2007 s. 30-37.

<sup>173</sup> Ks. mm. asia T-98/00, *Linde*, [2002] ECR II-3961, asia C-38/98 P ja *Ranska s. Landbroke Racing ja komissio*, [2000] ECR I-3271, kohta 25.

<sup>174</sup> Alkio 2010 s. 20.

<sup>175</sup> Joutsamo-Kaila-Aalto-Maunu 2000, s. 603-607.

maan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja neljänneksi toimen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. Kaikkien näiden edellytysten tulee täytyä yhtä aikaa, jotta kyseessä olisi kielletty valtion tuki.<sup>176</sup> Lähtökohtaisesti kaikkiin yrityksiin kohdistuva verotoimi ei ole valtiontukea, jos jotain tiettyä ryhmää ei aseteta erityisasemaan, vaan objektiivisesti asetettavat kriteerit tuen saamiseksi ovat periaatteessa kaikkien halukkaiden saavutettavissa eli tuki ei ole valikoiva.<sup>177</sup> Esimerkiksi tuen paikallisuus on kiellon rajamailla oleva valikoivuutta osoittava tekijä, joka voi olla joissakin olosuhteissa hyväksytty ja toisissa kielletty tilanteen erityispiirteistä riippuen.<sup>178</sup>

Kansallisten verosäännösten täytyy olla yhteensopivia unionin valtiontukisääntelyn kanssa.<sup>179</sup> Komissio valvoo jatkuvasti sekä uusia tukia että jäsenvaltioilla voimassa olevia tukia. Komissio voi jälkeinpäin periä tukia takaisin, mikäli jokin jäsenvaltion toimenpide, verotuksellinen tai muunlainen, havaitaan valtiontukisäännösten vastaiseksi. Voimassaolevien tukien osalta takautuva takaisinperintä ei ole mahdollinen, vaan takaisinperintätoimet kohdistuvat tulevaisuuteen.<sup>180</sup> Takaisinperinnän välttämiseksi verolait, jotka mahdollisesti voivat sisältää kiellettyä valtiontukea, hyväksytetään etukäteen komissiolla.<sup>181</sup> Tällaista jo hyväksyttyä tukea komissio ei voi takautuvasti takaisinperiä.

Lähtökohtaisesti yhteismarkkinoille soveltumaton tuki voidaan erikseen hyväksyä komission toimesta, mikäli sillä on unionin yhteisen edun mukainen tarkoitus. Tällaisia hyväksyttäviä syitä ovat olleet mm. ympäristönsuojelun, työllisyyden, tutkimuksen tai koulutuksen tukeminen.<sup>182</sup> Erityisesti tuki on usein hyväksytty ympäristöperusteisella syyllä ja näin on ollut myös energiaverotuksen osalta.<sup>183</sup>

Valtiontukikiellossa hankaluuksia aiheuttaa se, että komission hyväksyntä tietylle tuelle myönnetään aina määräaikaisena, ja määräajan kuluttua umpeen komissio arvioi tilanteen uudelleen, eikä ole sidottu edelliseen ratkaisuunsa.<sup>184</sup> Tämä aiheuttaa epävarmuutta hyväksytyn tuen jatkuvuuteen, kun mitään takeita siitä, että tuki hyväksytään myös seuraavalle jaksolle, ei ole. Komission harkinta ei perustu kuitenkaan mielivaltaan, vaan mikäli edellytykset

<sup>176</sup> asia C-142/87 *Belgia v. komissio*, Raitio 2013 s. 662, Alkio 2010 s. 19-21.

<sup>177</sup> Alkio 2010 s. 69-70, Helminen 2012 s. 51.

<sup>178</sup> Asiasta tarkemmin Helminen 2012 ja asia C-88/03 *komissio v. Portugal*.

<sup>179</sup> Alkio 2010 s. 67-69.

<sup>180</sup> Raitio 2013 s. 685-689, Siikavirta 2010.

<sup>181</sup> Helminen 2012 s. 51 ja valvontamenettelystä tarkemmin Raitio 2013 s. 685-697.

<sup>182</sup> Määttä 2007 s. 13, Niskakangas 2011 s. 76, Helminen 2012 s. 51-52.

<sup>183</sup> Määttä 2007 s. 13, energiaverotuksesta HE 120/2006 vp.

<sup>184</sup> Määttä 2007 s. 12-13.

tuen hyväksyttäväksi katsomiselle ovat edelleen olemassa, ei komissiolla pitäisi olla syytä muuttaa kantaansa. Pitkäjänteisen veropolitiikan harjoittamista tämä kuitenkin hankaloittaa, jos lainkaan mahdollistaa ja erityisesti ongelma korostuu ohjaavassa verotuksessa. Vaikutuksia määräaikaaisuudella on myös elinkeinotoimintaan laajemmin.<sup>185</sup> Toiseksi, vaikka valtiontukisääntelyllä ei ole tarkoitettu rajata kansallisen veropolitiikan itsenäisyyttä, näin on käytännössä käynyt.<sup>186</sup>

## 4.7 Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja

### *Luottamuksensuojan ja omaisuudensuojan välinen suhde*

Luottamuksensuojaa voidaan pitää yleisenä hallinnon oikeusperiaatteena Suomessa, ja se koskee myös verotusta. Luottamuksensuojalla tarkoitetaan laajemmin sitä, millainen turva yksityisellä on julkisen toiminnan muutoksia kohtaan.<sup>187</sup> Verotuksessa kyse on verovelvollisen suojasta viranomaisen toimia kohtaan. Lähtökohtaisesti verovelvollinen voi luottamuksensuojan nojalla luottaa verotuskäytännön muuttumattomuuteen, mutta poikkeukseton tämä lähtökohta ei ole. Luonnollisesti uusia veroja joudutaan ajoittain säätämään, vanhoja muuttamaan ja verotuskäytäntökin elää. Osaltaan luottamuksensuoja onkin suojaa mielivaltaa vastaan ja siinä on kyse oikeusturvan takaamisesta.<sup>188</sup>

Luottamuksensuojan perusteet löytyvät perustuslaista. Luottamuksensuoja voidaan ankkuroida joko perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeisiin ja pitää luottamuksensuojaa osana sitä. Toisaalta luottamuksensuoja liittyy hyvin läheisesti perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, ja luottamuksensuojaa verotuksessa voidaan pitää oikeastaan omaisuudensuojan yhtenä ilmenemismuotona, ellei jopa osittain rinnastaa siihen.<sup>189</sup> Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, eikä lainsäätäjä voi perustuslakia rikkomatta poiketa tästä lähtökohdasta. Luottamuksensuojan arviointitapa on yhteydessä siihen, mistä näkökulmasta sitä lähestytään. Hyvän hallinnon takeena luottamuksensuoja vaikuttaa ennen kaikkea veromenettelyssä, kun verotusta sovelletaan yksittäiseen verovelvolliseen. Toisaalta luottamuksensuoja

<sup>185</sup> Määtä 2007 s.13.

<sup>186</sup> Alkio 2010 s. 70.

<sup>187</sup> Äimä 2011 s. 123 ja Soikkeli 2003 s. 3.

<sup>188</sup> Puronen 2010 s. 98.

<sup>189</sup> Äimä 2011 s. 124 ja Korpela – Lakari 2014 s. 98. Omaisuus taas kattaa omistusoikeuden lisäksi myös muita varallisuusetuja. Pikkujämsä 2001 s. 42.



voidaan nähdä myös rajoittavana elementtinä verolakeja säädettäessä. Tällöinkin suojataan verovelvollisen luottamusta oikeustilan pysyvyyteen, ja ennen kaikkea omaisuuden suojaamisen kautta.<sup>190</sup> Samalla myös turvataan oikeusturvan saatavuutta. Veroja säädettäessä ja niitä kerättäessä oikeusturva on hyvin olennainen asia, sillä verolla ei ole maksun kaltaista välitöntä vastikesuhdetta, vaan verovelvollisuus syntyy suoraan lain nojalla.<sup>191</sup>

### *Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja EU-oikeudessa*

Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja on tunnustettu myös EU-oikeudessa.<sup>192</sup> Siellä näkökulma on siinä, millä edellytyksillä voidaan luottaa julkisen vallan käyttäjän tekemän päätöksen pysyvyyteen. Tarkastelukohteena on yksityinen oikeussubjekti, ja oikeuskäytännössä ovat muodostuneet kriteerit luottamuksensuojan syntymiselle.<sup>193</sup> Toinen, mutta samaa tarkoittava termi luottamuksensuojalle on perusteltujen odotusten suoja,<sup>194</sup> joka lain soveltamistilanteessa kuvaa luottamuksensuojan sisältöä terminä ehkä osuvammin kuin itse luottamuksensuoja.

EU-oikeudessa luottamuksensuojalle voidaan erottaa neljä kriteeriä. Ensinäkin yksityisen suojattujen odotusten täytyy syntyä ennen viranomaisen toimintaa, jota vastaan luottamuksensuojaan vedotaan. Toisena odotusten täytyy olla legitiimejä, eli lainvastaisia odotuksia ei suojata. Kolmanneksi yksityisen asianosaisen täytyy olla vilpittömässä mielessä, eli hänen odotuksiaan täytyy voida kuvailla asiaan nähden kohtuullisiksi. Neljänneksi tarkoituksena ei ole suojata niin kutsuttuja saavutettuja etuja ja jäädyttää lainsäädäntöä tai viranomaiskäytäntöä tiettyyn tilaan. Pysyvyyden täytyy olla kohtuullista, mutta oikeustilan muuttuminen on sallittava luottamuksensuojan olemassaolosta huolimatta.<sup>195</sup>

### *Perustuslakivaliokunnan käytäntö omaisuudensuojasta*

Perustuslakivaliokunta on antanut lukuisia lausuntoja, joissa se on arvioinut lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia omaisuudensuojaan ja omaisuudensuojan rajoittamisedellytyksiä. Käytännössään perustuslakivaliokunta on vaatinut, että omaisuudensuojan rajoittamisella on

<sup>190</sup> Edellytys luottamuksensuojan saamiselle on se, että verovelvollinen on kärsinyt tai uhkaa kärsiä veroviranomaisen menettelyn tai verolain säätämisen johdosta taloudellista menetystä. Soikkeli 2003 s. 247.

<sup>191</sup> Korpela – Lakari s. 98.

<sup>192</sup> Pääasiassa luottamuksensuojan kautta kanavoituna.

<sup>193</sup> Äimä 2011 s. 123.

<sup>194</sup> Ibid. s. 123.

<sup>195</sup> Kriteerejä on eritellyt Pikkujämsä 2001 s. 156-158.

oltava hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti painava peruste. Päästökaupan osalta valiokunta on katsonut, että sääntelylle on perustuslain 20 §:n vastuuseen ympäristöstä tukeutuvat hyväksyttävät perusteet.<sup>196</sup> Edelleen biopolttoaineiden kohdalla valiokunta on viitannut aiempaan käytäntöönsä ja todennut, että perustuslain 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä on hyväksyttävä peruste omaisuuden suojan rajoittamiselle.

Hallituksen esitys laiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi<sup>197</sup> puuttui poikkeuksellisen tuntuvasti omistajan oikeusasemaan, joten tällaiselle sääntelylle täytyy olla erityisen painavat perusteet.<sup>198</sup> Jäädyttämisen tavoitteena pidettiin sen estämistä, etteivät varat päädy ”terrorististen tekojen toteuttamiseen” tai ”niiden rahoittamiseen”, ja tätä voitiin valiokunnan mielestä pitää ”riittävän painavana yhteiskunnallisena perusteena ehdotetulle sääntelylle”.

Edelleen omaisuuden suojaan puututtiin kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä tiukennettaessa,<sup>199</sup> jossa perustuslakivaliokunta piti pysyvän ylivelkaantumisen estämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta omaisuuden suojan rajoittamisen hyväksyttävänä perusteena.<sup>200</sup> Valiokunta viittasi aikaisempaan käytäntöönsä, jossa se on katsonut elinikäisen tai kohtuuttoman pitkäkestoisen ulosoton voivan oleellisesti heikentää ulosoton kohteena olevan henkilön edellytyksiä elää ihmisarvoista elämää.<sup>201</sup> Myös alaikäisten suojeleminen ja kansanterveydelliset syyt on katsottu hyväksyttäväksi rajoitusperusteeksi.<sup>202</sup>

Autojen osalta perustuslakivaliokunta on antanut omaisuuden suojusta lausunnon<sup>203</sup> ajoneuvojen siirtämistä koskevan lain muutoksesta, jossa ajoneuvon siirtämisellä ei katsottu puuttuvan perustuslain mukaiseen omaisuuden suojaan vaan sääntelevän omaisuuden käyttämistä.<sup>204</sup> Tällaiselle omaisuuden käytön rajoittamiselle piti kuitenkin olla olemassa peruste vastaavaan tapaan kuin varsinaiselle omaisuuden suojan rajoittamiselle. Valiokunnan mukaan sääntelylle oli osoitettavissa painavat, toisten ihmisten turvallisuuteen liittyvät perusteet.

<sup>196</sup> PeVL 36/2009 vp ja PeVL 14/2004 vp. Samalla valiokunta totesi, että ehdotetut säännökset ovat riittävän tarkkarajaisia eivätkä muodostu lentoliikenteen harjoittajia kohtaan suhteettomiksi.

<sup>197</sup> HE 61/2012 vp.

<sup>198</sup> PeVL 38/2012 vp.

<sup>199</sup> HE 78/2012 vp.

<sup>200</sup> PeVL 28/2012 vp.

<sup>201</sup> PeVL 42/2006 vp, PeVL 12/2002 vp ja PeVL 5/2002 vp.

<sup>202</sup> PeVL 5/2012 vp.

<sup>203</sup> Autoveron osalta perustuslakivaliokunta on antanut myös lausunnot PeVL 4/1962, jossa otettiin kantaa siihen, voidaanko autoveron muutos säätää yksinkertaisella enemmistöllä eduskunnassa ja PeVL 4/1965, jossa otettiin kantaa autoverosta saatavien lisääntyneiden tuottojen säilömiseen.

<sup>204</sup> PeVL 8/2011 vp.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudensuojan rajoittamiselle on pitänyt olla hyväksyttävä peruste. Tämä hyväksyttävä peruste on voinut tulla suoraan perustuslaissa turvatusta toisesta perusoikeudesta, kuten ympäristönsuojelukysymyksissä on viitattu perustuslain 20 §:ään. Kuluttajaluottojen sääntelyn tiukentamisessa hyväksyttäväksi syyksi taas katsottiin ihmisarvoisen elämän turvaaminen. Edelleen hyväksyttäväksi syyksi on riittänyt yhteiskunnassa yleisesti suojelemisen arvoiseksi hyväksytty kohde, kuten alaikäisten suojeleminen tai toisten ihmisten turvallisuus.

Autokannan nuorentamisella pyritään lisäämään liikenneturvallisuutta, eli auton kuljettajan ja matkustajien sekä muiden tielläliikkujien turvallisuutta.<sup>205</sup> Edelleen autokantaa nuorentamalla pyritään vähentämään tieliikenteen päästöjä ja kantamaan näin vastuuta ympäristöstä. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa nämä ovat sellaisia perusteita, joilla omaisuudensuojaa voidaan mahdollisesti rajoittaa autokannan nuorentamiseksi.

### *Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja lain voimaantulon yhteydessä*

Omaisuudensuojaan ja luottamuksensuojaan liittyvät oikeusturvavaatimukset liittyvät keskeisesti uuden lain tai jo voimassa olevaan lakiin tehtävän muutossäädöksen voimaantuloon.<sup>206</sup> Uutta lakia säädettäessä sen säätämisen yhteydessä pitää aina säätää myös lain voimaantulosta. Voimaantuloon liittyy kysymys siirtymäkaudesta vanhasta sääntelystä uuteen ja siihen, kuinka ennen uuden lain voimaantuloa tapahtuneita asioita kohdellaan. Voi olla, että aiemmin kyseistä asiaa ei ole säännelty lainkaan, ja lain voimaantulo aiheuttaa suuren muutoksen kyseisen asian juridisessa kohtelussa.<sup>207</sup> Autojen verotuksen kohdalla siirtymäkauden ongelmat omaisuudensuojan ja luottamuksensuojan osalta ovat hyvin kärjistyneitä, ja ne täytyy huomioida jo verotuksen muutosta suunniteltaessa.

Erityisen haastavien siirtymien kohdalla voidaan käyttää erillistä voimaantulolakia siirtymäkaudelle, kuten esimerkiksi eläkelakien muutoksien yhteydessä on tehty.<sup>208</sup> Voimaantulon kohdalla täytyy kyetä ratkaisemaan, kuinka laki kohtelee ennen voimaantuloa hetkeä tapahtu-

<sup>205</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2010.

<sup>206</sup> Suomessa perusoikeuksien valvonta on painottunut ennakolliseen valvontaan, jota harjoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Soikkeli 2003 s. 156-159.

<sup>207</sup> Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013 s. 409-424. Voimaantulon ongelmia on pohtinut myös Saarnilehto 1996, 1997a ja 1997 b sekä ympäristöoikeuden kannalta Pölönen 2001.

<sup>208</sup> Esimerkiksi erilliset siirtymälait sisältyvät lakiin valtion eläkelain voimaantulolaista 1296/2006.

neita asioita ja minkälaisiin tapahtumaketjuihin voimaantulolla voi olla vaikutuksensa. Joissakin tapauksissa näiden asioiden käsittely saattaa edellyttää pitkääkin siirtymäkautta, jolloin vanhaa ja uutta lainsäädäntöä sovelletaan rinnakkain riippuen siitä, kumman voimassaolon aikana tapahtumaketju on saanut alkunsa tai tapahtunut. Esimerkiksi vahingonkorvausprosessi on pitkälinen tapahtumaketju, jossa vahingon tapahtumisen ja ilmenemisen välillä voi kulua useita vuosia, ja myös tällaisia tilanteita pitää kyetä siirtymässä hallitsemaan.<sup>209</sup> Uuden lain voimaantulo ei saisi aiheuttaa sääntelyn kohteille myöskään ikäviä yllätyksiä ja siirtymäkauden yksi funktio onkin antaa myös sääntelyn kohteille aikaa sopeutua muutokseen. Tämä on tarpeen erityisesti silloin, jos oikeustilaa muutetaan ratkaisevalla tavalla tai muutos edellyttää sääntelyn kohteilta mittavia investointeja.<sup>210</sup>

Siirtymäkauden toteuttamisessa juridinen näkökulma on yksi, ja se pitää sisällään sen, kuinka kaikkia kohdellaan oikeudenmukaisesti. Voimaannpanon ja siirtymän yhteydessä myöskään saa tapahtua syrjintää. Toinen näkökulma on siirtymän taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset, joiden arviointi voi olla erittäin haastavaa ja siirtymäkauden toteuttaminen ilman siitä aiheutuvia häiriöitä markkinoille vielä haastavampaa. Lakiesityksen taloudelliset vaikutukset voivat alkaa näkyä markkinoilla jo heti esityksen tultua julkiseksi, ja esityksellä voi olla vaikutuksia markkinoihin, vaikka se ei koskaan toteutuisikaan. Markkinoiden toiminta on hyvin spekulatiivista,<sup>211</sup> ja se täytyy ottaa verolain voimaantulossa ja säätämisessä huomioon. Käytännössä siirtymäkauden markkinavaikutukset voivat alkaa näkyä joillakin aloilla jo paljon ennen varsinaisen lain voimaantuloa. Hallituksen esityksissä arvioidaan aina pääsääntöisesti jossakin laajuudessa esityksen taloudelliset vaikutukset ja lausuntokierroksella alan toimijat voivat tuoda esiin näkemyksensä näistä vaikutuksista. Kuitenkin vasta lain tultua voimaan taloudelliset vaikutukset ovat täysinmittaisesti nähtävissä ja arvioitavissa.

Lain voimaantulon toteuttamisessa tavoitteena yleensä minimoida siirtymäkaudesta aiheutuvat häiriöt markkinoille. Vaikka lakiin sinällään ei olisi kirjoitettu mitään siirtymäkautta, voi lain voimaantulo itsessään aiheuttaa markkinoille sellaisen, kun markkinatoimijat alkavat lainmuutoksesta tiedon saatuaan optimoida toimiaan tulevan muutoksen mukaan. Esimerkiksi varainsiirtoveron laskeminen lykkää kuluttajien asunnonostopäätöksiä, kun moni jää odottamaan lain voimaantuloa voidakseen hankkia asunnon edullisemmin verokustannuksin.<sup>212</sup> Vastaavasti varainsiirtoveron korotus lähtökohtaisesti kuumentaa asuntomarkkinoita väliaikaisesti-

<sup>209</sup> Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013 s. 409-424.

<sup>210</sup> Esimerkiksi haja-asutusalueiden jätevesien käsittelyvelvollisuus (asetus 209/2011).

<sup>211</sup> Begg – Fischer – Dornbusch 2008.

<sup>212</sup> Määttä 2007 s. 120-121.

ti, kun asunnonostajat kiirehtivät tekemään kaupat ennen veronkorotusta ja voivat olla valmiita maksamaan itse asunnosta enemmän, kun sen vielä saa verokustannuksiltaan edullisemmin. Mitä suurempia muutokset lainsäädännössä ovat, sitä voimakkaampia ovat reaktiot markkinoilla. Lainsäätäjän päätöksillä voi olla hyvinkin kauaskantoisia ja joskus jopa odottamattomia seurauksia markkinoilla ja yhteiskunnassa.

### *Vaihtoehtoja siirtymäkauden järjestämiseen*

Vaihtoehtoja siirtymäkauden järjestämiseen on useita, ja niiden soveltuvuus ja keskinäinen paremmuus riippuu aina siitä asiasta, jota kulloinkin ollaan sääntelemässä. Tässä käsiteltävät vaihtoehdot ovat yhden yön siirtymä, pitkä siirtymäkausi, asteittainen siirtyminen ja portaittainen siirtyminen.

Ensimmäinen vaihtoehto toteuttaa siirtymä on sen tapahtuminen ns. yhdessä yössä. Uusi laki tulee voimaan tiettyinä päivinä, ja sen jälkeen tapahtuneita asioita käsitellään uuden lain mukaisesti, ennen sitä tapahtuneita vanhan lain mukaisesti. On myös mahdollista, että vanha laki lakkaa tuona yhtenä yönä olemasta enää merkityksellinen. Tämä on mahdollista jos kyseessä on sen tyyppinen asia, ettei ole menneisyyden tapahtumia käsiteltävänä tai ne ovat sellaisia, että niitä voidaan käsitellä heti uuden lain mukaan toimimatta epäoikeudenmukaisesti. Yhdessä yössä tapahtuvassa siirtymisessä ei varsinaisesti jää tilaa millekään erilliselle siirtymäkaudelle, vaan edellisenä päivänä sovelletaan vanhaa lakia ja seuraavana päivänä uutta lakia. Tällainen siirtyminen on hyvin suoraviivaista, mutta ei välttämättä kohtele kaikkia tahoja oikeudenmukaisesti. Yhden yön siirtymä on toteutettu mm. silloin, kun autoveroa viimeksi korotettiin vuonna 2012.<sup>213</sup> Eduskunta hyväksyi muutoksen autoverolakiin loppuvuodesta 2011 ja korotus tuli voimaan 1.4.2012 siten, että se koski kaikkia tämän ajankohdan jälkeen ensirekisteröityjä henkilö- ja pakettiautoja.<sup>214</sup> Polttoaineveron nosto on toinen malliesimerkki, joka yleensä on toteutettu yhden yön siirtymää käyttäen.<sup>215</sup>

<sup>213</sup> Kyseinen korotus on saanut jälkikäteen runsaasti kritiikkiä liittyen siihen, että se ei vastannut sille asetettuihin tavoitteisiin lainkaan. Korotuksen tavoitteina oli verotuottojen lisääminen ja ympäristöohjauksen parantaminen (HE 57/2011 vp.), mutta korotus romahdutti vuodelta 2012 autojen myynnin ja autoveron tuotto valtiolle jäi 870 miljoonaan euroon, kun se vuonna 2011 oli ollut 930 milj. euroa. Ympäristötavoitteet eivät puolestaan edistyneet, sillä kun uusia autoja ei myydä, ei autokanta nuorene. Yle [http://yle.fi/uutiset/autoveron\\_nosto\\_meni\\_metsaan\\_valtio\\_menettaa\\_kymmenia\\_miljoonia\\_euroja/](http://yle.fi/uutiset/autoveron_nosto_meni_metsaan_valtio_menettaa_kymmenia_miljoonia_euroja/), vietrailtu 5.9.2014.

<sup>214</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 73/2012.

<sup>215</sup> Polttoaineveroa nostettiin viimeksi vuoden 2014 alussa. Voimaantulosta ks. HE 110/2013 vp.

Tieto lain suunnitellusta voimaantulosta on aina olemassa ennen lain voimaantuloa, demokraattiseen yhteiskuntaan ei kuulu lakien säätäminen salassa ja valmistelutyö vie aina jonkin aikaa. Valmisteluprosessin pituuteen voidaan luonnollisesti vaikuttaa, ja mikäli on epäiltävissä, että lain valmistelu tulee aiheuttamaan markkinahäiriöitä jo ennen lain voimaantuloa, on intressi pitää valmisteluprosessi lyhyenä ja ytimekkäänä, jolloin häiriöiden ajallinen kesto saadaan rajattua lyhyemmäksi.

Äkillinen siirtymä uuteen lainsäädäntöön on ongelmallinen luottamuksensuojan kannalta. Säätelyn kohteilla ei ole tällöin ollut mahdollisuutta varautua muutokseen, vaan he ovat luottaneet oikeustilan pysyvyyteen. Mitä suuremmasta muutoksesta on kyse, sitä ongelmallisempaa tämä on. Tämän vuoksi yhdessä yössä voimaan tulevat veromuutokset ovat suhteessa verotettavaan kokonaisuuteen melko vähäisiä, joskin tällaisen suhteellisesti pienen korotuksen fiskaalinen merkitys voi olla merkittävä.<sup>216</sup>

Vastaava ongelma liittyy omaisuudensuojaan. Lähtökohtaisesti jokaisen omaisuus on turvattu, mutta useilla erityyppisillä lainmuutoksilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia yksityisen omaisuuden arvoon. Nämä vaikutukset voivat olla luonteeltaan omaisuuden arvoa nostavia tai sitä laskevia. Omaisuuden arvon nousu valtion toimien seurauksena ei ole omaisuudensuojan alaista,<sup>217</sup> sillä omaisuus ei siinä mihinkään katoa, mutta sen arvon katoaminen tai omaisuuden suoranaisten menettäminen on. Usein lakimuutoksella on kummankinlaisia vaikutuksia, mutta ne kohdistuvat eri ryhmiin erilaisina. Tällöin nousee esiin myös kysymys siitä, ettei menettely saisi kohdella samassa asemassa olevia henkilöitä eri tavalla, eli kohtelun pitää olla myös yhdenvertaista.

Yhden yön siirtymälle vaihtoehtoinen keino on käyttää varsinaista siirtymäkautta. Tämä on perusteltua silloin, kun taloudelliset seuraukset ovat vaikeasti hallittavissa tai massiivisia, siirtymäkauden käsittely on juridisesti hankalaa tai oikeudenmukaisuuskysymykset edellyttävät pitkää siirtymäkautta. Esimerkiksi alioikeusuudistuksen yhteydessä oli tarvetta pidemmälle siirtymäkaudelle ja erityisjärjestelyille kauden ajaksi.<sup>218</sup> Syynä tähän eivät olleet niinkään uudistuksen markkinavaikutukset, vaan oikeudenmukaisuuskysymykset. Toinen esimerkki pitkästä siirtymäkaudesta on metsäverotuksen 13 vuoden siirtymäkausi pinta-alan perustus-

<sup>216</sup> Polttoaineveron fossiilisen moottoribensiinin hiilidioksidiveron korotukseksi vuoden 2014 alusta hallitus esitti 2,25 senttiä litralta ja fossiilisen dieselöljyn hiilidioksidiveron korotus 2,71 senttiä litralta. Korotus laskettu vastaamaan viiden prosentin suhteellista korotusta. HE 110/2013 vp.

<sup>217</sup> Luottamuksensuojaa voidaan antaa vain silloin, jos ratkaisu olisi muutoin yksityisen edun vastainen. KHO 2003 T 1065 ja Äimä 2011 s. 125.

<sup>218</sup> HE 100/1992 vp.

vasta verottamisesta reaalisien myyntitulon verottamiseen. Metsän pinta-alan mukaan määräytyvä vero oli voimassa vuoden 2005 loppuun saakka, mutta siirtymäkaudella metsänomistaja sai valita, verotetaanko häntä uuden vai vanhan järjestelmän mukaan.<sup>219</sup> Tämä valinta piti tehdä siirtymäkauden alussa, ja aiheutti jonkinasteista taktikointia metsänomistajien keskuudessa. Uuden järjestelmän mukaan verotettiin kaavamaisesti omistetun metsän määrää, uudessa järjestelmässä taas realisoituneita puun myyntejä. Vanhan metsän omistajille oli kannattavampaa pysyä vanhan järjestelmän piirissä niin pitkään kuin mahdollista, ja sen aikana kaataa kaatokelpoinen puu. Tämä aiheutti puun myyntiin tarjontapiikin siirtymäkauden lopussa ja hintojen laskun.<sup>220</sup>

Puun myynti ei ole lähellekään yhtä dynaamista kuin autokauppa, mutta jos suhteuttaa siirtymäkauden pituuden metsäverotuksesta autoverotukseen, olisi se autojen kohdalla reilut neljä vuotta.<sup>221</sup> Tällaisella siirtymäkaudella veronmaksajien luottamuksensuoja tulee huomioitua ja suojattua ja muutoksella olevat merkittävät vaikutukset omaisuudensuojaan lievenevät. Omaisuudensuoja ei tällöinkään tosin tule täysin turvattua ja autoalan reaktiot siirtymäkauteen tulevat olemaan huomattavasti jyrkempiä kuin metsäalan.

Siirtymäkausi voidaan valinnaisuuden sijasta toteuttaa asteittaisena. Tällöin uutta lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tapahtuneisiin asioihin, kun taas ennen voimaantuloa tapahtuneisiin asioihin sovelletaan edelleen vanhaa lakia, vaikka nämä tapahtumat tulisivat ilmi vasta uuden lain voimaantulon jälkeen. Tällainen siirtymäkausi on ajallisesti rajaamaton, sillä etukäteen ei voida tietää, miten kauan vanhan lain soveltamisalaan kuuluvia tapahtumia tulee esiin. Rikosoikeudessa käytetään tätä siirtymätyyppiä tavallisesti, joskin epäsymmetrisessä muodossaan. Rikosoikeudessa teon täytyy olla tekohetkellä rangaistavaksi säädetty, mutta jos rangaistavuus myöhemmin poistuu, ei vanhoja rikoksia voida enää tuomita sen perusteella, että teko on ollut tekohetkellä rangaistavaksi säädetty, mutta ei ole sitä enää. Vero-oikeudessa, ja erityisesti tuloverotuksessa, taas monissa kohdin vallitseva on tulon syntymisvuonna voimassa ollut lainsäädäntö, ja verotus tapahtuu sen mukaisesti. Näin siitäkkin huolimatta, vaikka saman asian verotus olisi myöhemmin lieventynyt ja verotus jostain syystä toi-

<sup>219</sup> Metsäverotuksesta ja siirtymästä Lähteenoja 2000. Lähteenojan väitöskirja on valmistunut metsäverotuksen siirtymäkauden vielä ollessa meneillään.

<sup>220</sup> Lisäksi suuret, kerralla tapahtuvat vanhojen metsien hakkuut eivät ole hyvä vaihtoehto luonnon kannalta. Kaleva <http://www.kaleva.fi/teemat/luonto/metsaverotus-vanhojen-metsien-tuho/>, vierailtu 5.9.2014.

<sup>221</sup> Laskelma perustuu siihen, että metsän kasvuikä myyntikelpoiseksi (voidaan ajatella tätä metsän ”käyttöikä-nä”) on noin 60 vuotta ja auton käyttöikä on noin 20 vuotta (jos oletetaan auton käyttöikäksi sen ikä romutukseen asti ja keskimääräinen romutusikä Suomessa on 20,3 vuotta). Tällöin 13 vuoden siirtymäkausi 60 vuoden käyttöiällä vastaa 20 vuoden käyttöiällä neljää vuotta ( $13/60 \cdot 20 = 4,3333$ ).

mitettaisiin vasta silloin. Vero-oikeus toimii siis tässä mielessä symmetrisesti toisin kuin rikosoikeus.

Autojen verottamisessa kyse ei ole kuitenkaan tulon verottamisesta, ja käytännössä asteittainen siirtymä niiden kohdalla tarkoittaisikin sitä, että ennen uuden lain voimaantuloa ensirekisteröidyt autot jäisivät tietyksi siirtymäkaudeksi vanhan järjestelmän piiriin ja uuden lain voimaantulon jälkeen ensirekisteröidyt autot olisivat uuden lain piirissä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin autokaupan luonne ja kuluttajien spekulointi, mikä todennäköisesti johtaa autokaupan pysähtymiseen siirtymäkauden ajaksi ja ympärillä.

Neljäs vaihtoehto siirtymän toteuttamiseen on portaittainen siirtymäkausi, jolloin verotasoa korotetaan säännöllisesti etukäteen määrättyyn tavoitetasoon saakka. Autojen verotuksessa painopiste on vähitellen siirtynyt käyttöönottovaiheen verotuksesta kohti käytettävissäolon verottamista ajoneuvoveron muodossa,<sup>222</sup> joten tässä voidaan nähdä olevan meneillään hyvin pitkä siirtymäkausi, joskin osittain suunnittelematon sellainen eikä siirtymän loppuun saattamisesta ole olemassa mitään päätöksiä.

Pitkä siirtymäkausi turvaa lähtökohtaisesti omaisuudensuojaa lyhyttä siirtymäkautta paremmin ja ottaa huomioon luottamuksensuojan. Muutos ei ole tällöin äkillinen ja muutoksen kohteella, verotuksen yhteydessä yleensä verovelvollisella, on ollut aikaa varautua muutokseen ja mahdollisesti järjestellä asioitaan tuleva muutos ennakoiden huomioon ottaen.<sup>223</sup> Sinällään mikä tahansa siirtymäkausi ei turvaa omaisuudensuojan toteutumista, mutta pitkällä aikavälillä toteutettuina muutoksen vaikutukset yleensä laimenevat. Suhteessa pienissä muutoksissa siirtymät voivat olla nopeampia, ja ne voidaan ongelmattomammin toteuttaa yhden yön siirtymillä. Valinnanmahdollisuus vanhan ja uuden järjestelmän välillä, asteittainen ja portaittainen siirtymä ovat kaikki muotoja pitkästä siirtymäkaudesta. Pitkä siirtymäkausi on sinällään suhteellinen käsite, sillä se voi olla käytännössä hyvinkin pitkä.<sup>224</sup>

Pitkän siirtymäkauden ongelmana ovat sen vaikutukset talouteen. Kun siirtymä on pitkä, vaikutukset lykkääntyvät ja voivat lopulta olla odottamattomia. Kaupan ja talouden pysähtymisen tietyllä alalla tai aloilla lakimuutoksen vuoksi ei ole toivottavaa, eikä edes hyväksyttävää. Sinällään tämä ei ole suoranaisten juridinen ongelma, mutta käytännön tasolla sitäkin merkit-

---

<sup>222</sup> Ks. esim. VaVM 23/2007 vp.

<sup>223</sup> PeVL 21/2004 mukaan luottamuksensuojan taustalla on perusteltujen odotusten suojaaminen taloudellisissa asioissa.

<sup>224</sup> Esimerkiksi metsäverotuksen kohdalla näin oli. Lähteenoja 2000.



tävämpi.<sup>225</sup> Autojen osalta ongelma on erityisen korostunut, sillä kuluttaja on autokaupassa spekulatiivisesti käyttäytyvä, ja jo huhujen leviäminen vaikuttaa ostopäätöksiin. Autokaupassa kuluttaja pelaa auton hankintahetken siirtämisellä. Mikäli autoveroon on tiedossa korotus, pyrkii uuden auton hankintaa harkitseva kuluttaja hankkimaan auton ennen veromuutoksen voimaantuloa. Kun kaikki auton hankintaa harkitsevat kuluttajat toimivat samoin, on auto-kauppa ennen veronkorotusta vilkasta, mutta sen jälkeen pitkän aikaa hyvin hiljaista. Vastavasti jos autoveroon on tulossa lasku, päättää kuluttaja selvittää vanhalla autollaan vielä vähän aikaa ja hankkia uuden vasta kun autovero on laskenut. Auto on luonteeltaan sellainen hyödyke, että sen hankinta-ajankohtaa voi ilman merkittäviä vaikeuksia lykätä tai aikaistaa useita vuosia esimerkiksi verotuksen muutoksia silmällä pitäen.

Autoalalla on myös mahdollisuuksia kuluttajista riippumatta reagoida muutoksiin autojen verotuksessa. Mikäli tiedossa on tuleva autoveron korotus, voi uusien autojen myyjäliike ensirekisteröidä varastossaan olevat autot omiin nimiinsä ennen korotuksen voimaantuloa, ja sen jälkeen myydä ne ”käytettyinä”. Tällöin tilastoista ei saa oikeaa kuvaa autokaupan tilanteesta. Ilmiö tuskin kuitenkaan on kovin laaja, eivätkä sen vaikutukset yllä pitkälle, elleivät uusien autojen maahantuoajat pidä suurta määrää autoja jatkuvasti varastoissaan.

Autoalan kannalta veromuutosten suuret vaikutukset kauppaan ovat ongelmallisia. Koska auton verotuksesta valtaosa kohdistuu juuri uuden auton kauppaan, ovat vaikutukset erityisen korostuneita.<sup>226</sup> Käytettyjen autojen hinta taas on sidoksissa uusien autojen hintaan, joten vaikutukset heijastuvat myös käytettyjen autojen kauppaan. Ratkaisu autoalan herkkyyteen on ollut se, että kerralla tehtävät muutokset on pidetty suhteessa vähäisinä, jolloin autokauppa ei niiden seurauksena kokonaan pysähdy.<sup>227</sup> Portaittainen siirtymä autoverosta toiseen veromalliin välttäisi massiiviset nytkähdykset autokaupassa, mutta seurauksena autokauppa voisi olla hyvinkin vaisua pitkään. Lisäksi kuluttajien lopullista käyttäytymistä on vaikea ennustaa tarkasti. Selvää kuitenkin on, että pitkä valmistautumiskausi isoon, kerralla tapahtuvaan muutokseen maksimoi haitat autoalalle.

<sup>225</sup> Esimerkiksi metsäverotuksen osalta siirtymäkauden päättyminen aiheutti ylitarjontaa puusta ja laski hintoja. Autokaupan osalta siirtymäkausi ei aiheuta samalla tavalla ylitarjontaa ja hintojen laskua, vaan autokaupan pysähtymisen ennalta määräämättömäksi ajaksi.

<sup>226</sup> Ajoneuvoveron nostolla tai laskulla ei ole samanlaisia vaikutuksia kuin autoverolla, sillä ajoneuvoveron määrä ei riipu samalla tavalla auton hankintahetkestä.

<sup>227</sup> Esim. edellinen autoveron korotus HE 57/2011 vp.

## 5 MAHDOLLISUUDET NUORENTAA AUTOKANTAA

Autojen verottamisessa on ensin siirrytty maahantuonnin yhteydessä tapahtuvasta verottamisesta rekisteröinnin yhteyteen eli käyttöönottovaiheen verotukseen. Viime aikoina on edelleen ollut puhetta käyttöönottovaiheen verotuksesta käytettävissä olon verotukseen siirtymisestä.<sup>228</sup> Maahantuontipohjaisesta verotuksesta siirryttiin aikanaan rekisteröinnin yhteydessä tapahtuvaan verotukseen Suomen EU:n jäsenyyden myötä.<sup>229</sup> Tällä hetkellä unionin sääntely ei edellytä Suomea siirtymään käytettävissä olon verottamiseen, eikä sen suuntaisten vaatimusten kehittelystä ole ollut merkkejä. EU:n jäsenmaista esimerkiksi Saksassa koko autoverotus on jo pidemmän aikaa perustunut käytettävissä olon verotukseen hankintavaiheen verotuksen sijasta.<sup>230</sup>

### 5.1 Ongelmat autoveroon pohjautuvassa järjestelmässä

Tällä hetkellä Suomen autoverojärjestelmä painottuu käyttöönottovaiheen verottamiseen, mutta käytettävissä oloa verotetaan vuosittaisella ajoneuvoverolla ja itse käyttöä polttoaineveron muodossa.<sup>231</sup> Lisäksi hankintavaiheeseen sisältyy myös arvonlisävero hankintahinnasta. Määrällisesti käyttöönottovaiheessa maksettava autovero on merkittävä, enimmillään 50 prosenttia auton verotusarvosta hiilidioksidipäästöistä riippuen.<sup>232</sup> Ajoneuvoveron perusosa on myös sidottu auton hiilidioksidipäästöihin, joka oli ensirekisteröidyillä autoilla vuonna 2013

<sup>228</sup> Pennanen on huomauttanut, että termi ”auton käytön verotus” on ongelmallinen, koska omistaja ei välttämättä aja autolla joka päivä, mutta vuosittain maksettava ajoneuvovero kuitenkin verottaisi jokaista päivää. Terminologisesti ongelma on kierrettävissä käyttämällä termiä ”käytettävissä olon verottaminen” ja kilometri-verotukseen siirryttäessä käytön verottaminen olisi todellista. Ongelman ratkaisemiseksi Pennanen on ehdottanut polttoaineveron tuplaamista, mutta tähän liittyvät omat ongelmansa, joita käsitellään jäljempänä. Pennanen 2006 s. 521.

<sup>229</sup> Linnakangas 2007.

<sup>230</sup> Turunen 2005.

<sup>231</sup> Autoverolaki 1482/1994, ajoneuvoverolaki 1281/2003, polttoaineiden verotuksesta Lampinen 2008.

<sup>232</sup> Autoverolaki 1482/1994.

keskimäärin 132 g/km.<sup>233</sup> Tällä hiilidioksidipäästöllä vuosittainen ajoneuvovero on 114 euroa<sup>234</sup> ja autovero taas on 22,4 prosenttia verotusarvosta.

Autokannan nuorentamiseksi voitaisiin siirtyä käyttöönottovaiheen verotuksesta käytettävissäolon verotukseen tai vaihtoehtoisesti käytön verotukseen. Nämä olisivat laajoja ja osittain myös ongelmallisia muutoksia erityisesti siirtymäkausien osalta. Suppeampina ja yksinkertaisemmin toteuttavina toimenpiteinä autokannan nuorentamiseksi tarkastellaan romutuskannustimen käyttöönottoa sekä vientipalautusjärjestelmän kehittämistä.

Jo pidemmän aikaa on ollut esillä mahdollisuus verotuksen siirtämisestä käyttöönottovaiheesta käytettävissäolon verottamiseen.<sup>235</sup> Tällöin koko autojen verottamisen painopiste muuttuisi huomattavasti nykyisestä. Komissio esitti vuonna 2005 direktiiviä, jolla koko EU:ssa olisi siirrytty päästöpohjaiseen verottamiseen ja kaikissa jäsenmaissa käyttöönottovaiheen autoverosta olisi luovuttu.<sup>236</sup> Esitys ei sellaisenaan toteutunut ja Suomessa ja useissa muissa jäsenvaltioissa autoista edelleen kannetaan autoveroa. Tavatonta autoverosta luopuminen ei sinällään ole, vanhoista EU-maista Italiassa, Luxemburgissa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa autoveroa ei ole lainkaan.<sup>237</sup> Ajoneuvojen verotuksen tason alentaminen kokonaisuutena on tuskin mahdollista, sillä autoista saatavat verotuotot ovat valtiolle merkittävä tulomuoto.<sup>238</sup> Vaihtoehtona olisi käytettävissäolon verottamiseen siirtyminen, jolloin ensirekisteröinnin yhteydessä maksettavasta kertaverosta siirryttäisiin vuosittain maksettavaan veroon. Veron määräytyminen voidaan toteuttaa usealla vaihtoehtoisella tavalla.

Autokannan nuorentamisen kannalta nykyisessä autoverossa ongelmana on verorasituksen kohdistuminen nimenomaan uuden auton hankintaan<sup>239</sup> ja tätä kautta järjestelmä edesauttaa autokannan vanhenemista. Vaikka autosta maksetaan myös käytettävissäolon verona ajoneuvoveroa tällä hetkellä, on sen määrä suhteessa autoveroon vähäinen. Jos hankittu auto on esimerkiksi 20 000 euroa verotusarvoltaan, maksetaan autoveroa käyttöönottovaiheessa 6 000

<sup>233</sup> Koko autokannan keskipäästö on huomattavasti enemmän, sillä ensirekisteröidyissä autoissa ovat mukana vain samana vuonna uutena rekisteröidyt autot. Koko autokannan hiilidioksidipäästöjä on kuitenkin hankala laskea, sillä vanhemman autokannan osalta tiedot päästöistä puuttuvat. Suuntaa-antavia lukuja voidaan laskea määrittämällä auton ajoneuvoveron määrä massan avulla ja muuntaa sen jälkeen veromäärä vastaamaan hiilidioksidipäästöjä. Tämä kaava on kuitenkin hyvin summittainen, sillä vanhan auton massa ei vastaa sen todellisia hiilidioksidipäästöjä.

<sup>234</sup> Ajoneuvoverolaki 1281/2003, verotaulukko 1.

<sup>235</sup> Aikaisemmasta pohdinnasta ennen päästöpohjaiseen verotukseen siirtymistä Pennanen 2006.

<sup>236</sup> KOM(2005)261, annettu 6.7.2005.

<sup>237</sup> Pennanen 2006 s. 519.

<sup>238</sup> Linnakangas 2007.

<sup>239</sup> Periaatteessa verotus on erotettu hankinnasta rekisteröintiin, mutta käytännössä rasitus kohdistuu uuden auton hankkijaan sekä käytetyn auton maahantuontiin.

euroa. Vuosittainen ajoneuvovero on muutaman sata euroa auton päästöistä riippuen, 132 g/km päästöisellä autolla<sup>240</sup> 113,52 euroa vuodessa. Jotta ajoneuvoveroina tulisi maksettua saman verran kuin autoverona, pitäisi autoa käyttää yli 52 vuotta.<sup>241</sup> Verorakenne autojen kohdalla on tällä hetkellä sellainen, että uuden auton käyttöönotto on hinnoiteltu kalliisti ja vanhaa kannattaa pitää liikennekäytössä mahdollisimman pitkään.

Käytettävissäolon vero ei ole periaatteessa riippuvainen auton iästä, mutta käytännössä vanhassa autossa päästöt ovat suuremmat ja siten ajoneuvoverokin suurempi. Suhteessa autoveroon ajoneuvovero on kuitenkin hyvin maltillinen, ja uutta autoa pitää käyttää pitkän aikaa, ennen kuin ajoneuvoverossa saatava säästö maksaa käyttöönottovaiheen autoveron takaisin. Jos vaihtaa esimerkiksi 220 g/km päästöisen vanhan auton uuteen, 130 g/km päästöiseen, puttoaa ajoneuvovero noin 254 eurosta vuodessa 112 euroon vuodessa. Vuositasolla saatava säästö on 142 euroa. Kuitenkin jos uuden auton verotusarvo on esimerkiksi 30 000 euroa ja hiilidioksidipäästöt 132 g/km,<sup>242</sup> siitä maksetaan autoveroa 6 690 euroa. Mikäli oletetaan vanhan auton arvossa olleen autoveroa jäljellä vielä 2 000 euroa, pitää autoveroa laskennallisesti maksaa lisää 4690 euroa.<sup>243</sup> Tällöin vaihto on verojen maksamisen näkökulmasta maksanut itsensä takaisin vasta 33 vuoden kuluttua.<sup>244</sup> Auton käyttöikä ei kuitenkaan käytännössä ole 33 vuotta, joten saatava säästö on teoreettinen. Todellisen säästön saamiseksi nykyjärjestelmässä hiilidioksidipäästöjä pitäisi kyetä vaihdolla leikkaamaan esimerkkitilannetta huomattavasti rajummin.

Auton ympäristöpäästöt painottuvat valmistuksen sijasta käyttöön, mutta käyttöönottovaiheen verotus ei kannusta auton omistajia vaihtamaan uudempaan ja pienempipäästöiseen autoon. Henkilökohtaisen tiellä liikkumisen turvallisuuden jokainen arvottaa itsenäisesti ja ottaa siinä huomioon autonsa kunnon. Turvallisuuden kannalta verojärjestelmä ei kannusta uuteen vaihtamiseen sen enempää kuin ympäristösyiden osaltakaan.

<sup>240</sup> Tämä on hyvin lähellä ensirekisteröityjen autojen keskimääräistä päästöä vuonna 2013.

<sup>241</sup> Pennanen on laskenut, että käytettävissäolon veroon siirryttäessä vuosittaisen käyttömaksun pitäisi olla n. 700 euroa ajoneuvon kohden jotta verotaso voitaisiin säilyttää nykyisellään. Laskelma on tehty ennen hiilidioksidipäästöporrastusta auto- ja ajoneuvoverossa, mikä hankaloittaa suoraviivaisten laskelmien tekoa. Lisäksi laskelma alkaa muutenkin olla hieman vanha mutta on suuntaa-antava. Pennanen 2006.

<sup>242</sup> Esimerkissä on käytetty uusien autojen keskimääräistä verotusarvoa ja keskimääräistä hiilidioksidipäästöä.

<sup>243</sup> Uuden auton autovero 6 690 euroa – vanhan auton arvossa jäljellä oleva autovero 2 000 euroa = 4 690 euroa.

<sup>244</sup>  $4\,690 \text{ euroa} / 142 \text{ eurolla} = 33,03$

Vaihtoehtoiset mallit autoveron tilalle ovat siirtyminen käytettävissäolon verottamiseen tai käytön verottamiseen. Mahdollista on myös siirtää painopistettä ja säilyttää autovero nyky-muodossaan olemassa, mutta määrältään huomattavasti pienempänä.

## 5.2 Käyttöönottovaiheen verottamisesta käytettävissäolon verottamiseen

### 5.2.1 Käytettävissäolon verottamisen perusteet

Käytettävissäolon verottamisessa veron pohjan muodostaisi ajoneuvovero, jota maksettaisiin jokaisesta liikennekäytössä olevasta autosta vuosittain. Veron tason täytyisi olla moninkertainen nykyiseen tasoon nähden, sillä ajoneuvoverolla pitäisi saada kerättyä saman verran verotuloja kuin nykyisellä autoverolla. Valtion budjetti nimittäin tuskin kestää autoveron tuotosta luopumista.<sup>245</sup> Ajoneuvoveron peruste voisi sinällään pysyä ennallaan, mutta veron määrän säätävään taulukkoon tehtäisiin vain roima korotus. Sekä autovero että ajoneuvovero perustuvat nykyisellään kumpikin auton hiilidioksidipäästöihin kilometriä kohden siten, että vero kasvaa päästöjen kasvaessa. Tältä osin ajoneuvoveroa ei tarvitsisi muuttaa. Myös veron kerääminen voisi säilyä ennallaan ja samoin sen päiväkohtainen laskemistapa.

Tällöin tosin kävisi niin, että mikäli auto poistetaan rekisterissä liikennekäytöstä, ei siitä maksettaisi veroa lainkaan. Aiemmin myös liikennekäytöstä poistetuista autoista on aikanaan maksettu rekisteröinnin yhteydessä autovero, jota nyt ei tulisi maksettavaksi tässä tapauksessa. Toisaalta uuden auton siirtäminen pois liikennekäytöstä ei pitäisi olla kenenkään intressissä, koska tällöin autolla ei voi ajaa tieliikenteessä ja se on hyvin pitkälle hyödytön. Yksi vaihtoehto olisi se, että rekisterissä oleville, mutta ei-liikennekäytössä olevilta autoilta perittäisiin ajoneuvovero, mutta vain osittain. Tämä kannustaisi myös korjaamaan vanhat autonromut pihoilta pois ja lisäisi ajoneuvorekisterin luotettavuutta.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Näin ei ole ainakaan aiemmin ollut ks. Linnakangas 2007.

<sup>246</sup> Helsingin Sanomat 4.9.2014.

### 5.2.2 Keskeiset tavoitteet ja ongelmakohdat

Käytettävissäolon verotukseen siirtymisessä keskeisenä kysymyksenä on veron määrä ja se, kuinka siirtymäkausi järjestetään niin, ettei omaisuudensuojaa loukata, mutta ettei autokauppa myöskään pysähdy pitkiksi ajoiksi. Veron määrän osalta tuotto valtiolle haluttaisiin lähtökohtaisesti pitää samana kuin aiemmin. Ajoneuvoveroa maksettaisiin auton koko elinikä, niin kauan kuin se on Suomessa (lähtökohtaisesti tässä vaiheessa vain liikennekäyttöön) rekisteröitynä. Vanhan ajoneuvoveron tuotto pitäisi säilyttää, joten ”uusi” ajoneuvovero tulisi siihen päälle. Henkilöauton keskimääräinen romutusikä on Suomessa 20,3 vuotta, joten siinä ajassa ajoneuvoverolla pitäisi saada kerättyä autoveron määrä ajoneuvoa kohden kasaan.<sup>247</sup> Toisaalta toimenpiteellä pyritään autokannan nuorentamiseen ja ajoneuvoveron tasolla voitaisiin tehokkaasti ohjata autokannan nuorentumista asettamalla ajateltu käyttöikä nykyisen keskimääräisen romutusiän sijasta esimerkiksi 15 vuotaan, joka on Euroopassa keskimääräinen auton romutusikä. Tällöin 15 vuoden iässä autosta olisi maksettu ajoneuvoverona nykyistä autoveroa ja ajoneuvoveroa vastaava kertymä ja verotus kannustaisi autosta luopumiseen siinä iässä, jos vertaa nykyiseen autoverolliseen järjestelmään.

Arvonlisävero auton hankintavaiheessa on autoverosta erillinen kokonaisuus, joka jäisi olemaan tässä kuviossa autoveron poistamisesta huolimatta. Arvonlisäverolain mukaan arvonlisäveroa maksetaan Suomessa tapahtuvasta tavaroiden ja palveluiden myynnistä,<sup>248</sup> ja tämän kriteerin auton myynti täällä täysin täyttää. Arvonlisäverotuksen pääperiaatteet taas tulevat EU:sta<sup>249</sup> ja niiden muuttaminen ei ole kansallisen lainsäätäjän asia. Vaikka esimerkiksi Saksassa erillistä käyttöönottovaiheen autoveroa ei ole, maksetaan uudesta autosta silti normaali arvonlisävero.<sup>250</sup> Autoveron määrään nähden arvonlisäveron määrä on vähäinen, ja autokannan nuorentamisen kannalta autoverosta luopuminen vaikuttaisi riittävältä toimenpiteeltä arvonlisäverotukseen puuttumatta. Tällöin painopiste auton kokonaisverotuksessa siirtyisi hankinnasta käytettävissä oloon eikä uuden auton ostamisessa olisi samanlaista verotulppaa kuin nykyään.

Valtion budjettisuunnittelun näkökulmasta autojen verotuksen tuotto pitäisi saada pysymään vuosittaisella tasolla samana kuin nykyään, sillä valtion taloustilanne ei näytä sallivan autojen

<sup>247</sup> Auton käyttöikä on riippuvainen lähinnä mallista ja merkistä, poikkeuksena tietysti onnettomuuksissa ym. tuhoutuneet yksilöt, joiden määrä suhteessa kokonaisuuteen on kuitenkin pienehkö.

<sup>248</sup> Arvonlisäverolaki 1 §.

<sup>249</sup> Välillinen verotus on pitkälle harmonisoitu arvonlisäverodirektiivillä 2006/112/EY.

<sup>250</sup> Turunen 2005.

verotuksen kevennystä tai siitä luopumista. Päinvastoin, koko ajan etsitään uusia ja vanhoja kohtia verotuksesta, joilla valtion tuloja voitaisiin kasvattaa. Autoveroa kuitenkin korotettiin vuonna 2012,<sup>251</sup> joten korotuspaineiden ei tällä hetkellä pitäisi kohdistua autojen verotukseen kovin suurena. Vuoden 2012 autoveron korotus luonnollisesti siirtyisi ajoneuvoveron tasoon autoverosta luovuttaessa. Periaatetasolla verotaso voitaisiin vuositasolla säilyttää jakamalla autoveron vuotuinen tuotto liikennekäyttöön rekisteröityjen autojen määrällä, jolloin saataisiin autokohtainen ajoneuvoveron korotus. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole näin yksinkertaista, sillä sekä ajoneuvoverossa että autoverossa on tälläkin hetkellä päästöporrastus, josta ei ole syytä luopua, jos verotusta muutetaan.<sup>252</sup> Näin ollen päästöporrastus täytyisi ottaa huomioon ja laskelmasta tulee jonkin verran monimutkaisempi. Lisäksi siirtymäkauden erityiskysymykset täytyy ottaa huomioon.

### 5.2.3 Oikeudelliset reunaehdot

#### *Yhdenvertaisuus*

Käytettävissäolon verottamiseen siirtymisessä täytyy ottaa huomioon useita oikeudellisia reunaehtoja. Ensinnäkään verojärjestelmästä ei saa tulla syrjivää. Veronmaksukykyisyysperiaatteen tulkinta muuttuu muutoksen myötä, mutta verorasituksen vertikaalinen allokointi on lähtökohtaisesti poliittinen kysymys, joten sen muuttaminen sinällään ei ole yhdenvertaisuuden vastaista.<sup>253</sup> Edelleen täytyy kuitenkin huolehtia siitä, että samanlaisessa asemassa olevia veronmaksajia kohdellaan auton verotuksen osalta samalla tavalla ja erilaisessa asemassa olevia eri tavalla. Päästöperusteisuuden säilyttäminen ajoneuvoverossa ei ole yhdenvertaisuuden vastaista, kun se ei ole ollut sitä tähänkään asti, eikä järjestelmä siltä osin muutu ratkaisevasti.

<sup>251</sup> HE 57/2011 vp, seurauksena autoverolain muutos lailla 1316/2011.

<sup>252</sup> Tämä muuttaisi koko autoverotuksen luonnetta ja jo kerran omaksuttua veronmaksukykyisyysperiaatetta. Veronmaksukykyisyysperiaatteesta tarkemmin Pennanen 2006 s. 520 ja Niskakangas 2005 s. 14-17. Lisäksi ympäristötavoitteiden huomioiminen autoverotuksella ei ole vain Suomessa asetettu tavoite, vaan laajemmin myös EU:ssa.

<sup>253</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen ei pitäisi rajoittaa verolain säätämistä, joka on vallitsevan yhteiskunnan kehityksen mukainen. Äimä 2011 s. 70.

### *Tarkkarajaisuus ja osumatarkkuus*

Sääntelyn tarkkarajaisuus ja osumatarkkuus täytyy ottaa myös huomioon. Autojen verotuksen näin suuri rakenteellinen muuttaminen edellyttää myös lailla säätämistä asiasta, sillä kyseessä on selkeästi vero.<sup>254</sup> Lain täytyy olla riittävän tarkkarajainen, jotta verovelvollisen velvollisuudet käyvät siitä riittävästi ilmi. Tämä liittyy myös veron määrään. Periaatteessa asetuksella voidaan antaa lakia tarkempia ohjeita verotuksesta, ja esimerkiksi hyvin teknisten säännösten kohdalla tämä voisi olla tarkoituksenmukaista. Käytettävissäolon verottamiseen siirtyminen on sinällään kuitenkin varsin suoraviivaista, joten tarve tarkentaviin asetuksiin saattaisi olla olemassa enemmänkin käytön verottamisen puolella esimerkiksi teknisiin ratkaisuihin liittyen. Osumatarkkuudeltaan käytettävissäolon verotus vastaisi nykyistä järjestelmää. Osumatarkkuus ei heikkenisi, mutta ei vastaavasti kasvaisikaan. Olennaisin muutos olisi veron maksujankohdan vaihtuminen.

### *Suhteellisuusperiaate*

Suhteellisuusperiaatteella ohjataan toimien yleistä luonnetta ja niiden suhdetta tavoitteisiin. Käytettävissäolon verotus vaikuttaa olevan oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin, eikä näiden tavoitteiden (päästöjen vähentäminen, liikenneturvallisuus, työllisyys) saavuttaminen ole mahdollista vähäisemmillä toimilla. Suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa korostuvat kohtuusnäkökulmat,<sup>255</sup> ja ne täytyy huomioida käytettävissäolon verotuksessakin. Rakenteellisesti järjestelmä ei vaikuta kohtuuttomalta veronmaksajan kannalta, mutta siirtymä täytyy toteuttaa niin, ettei se aiheuta kohtuutonta tilannetta auton omistajille.

### *Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja*

Luottamuksensuoja ja omaisuudensuoja ovat käytettävissäolon verottamisen kannalta ongelmallisimmat. Tämä ongelmallisuus liittyy uuteen järjestelmään siirtymiseen. Siirtymäprosessissa täytyy ottaa huomioon luottamuksensuoja, omaisuudensuoja ja eri ikäisten auton omistajien yhdenvertaisuus.<sup>256</sup> Muutos ei voi liian nopea, jotta verovelvollisilla on mahdollisuus

<sup>254</sup> Autoverotus nykyisellään on osoittautunut oikeusturvaongelmaksi suurelle määrälle verovelvollisia, ja perustuslaki edellyttää autoveron perusteesta säätämistä lailla Äimä 2008 s. 395-389.

<sup>255</sup> Äimä 2011 s. 122.

<sup>256</sup> Verotuksen yhdenkertaisuus on myös asia, joka täytyy valintakysymyksenä käydä läpi verojärjestelmää muutettaessa. Yhdenkertainen verotus ei verota samaa asiaa kahdesti, mutta toisinaan verotuksen on nimenomaan haluttu olevan moninkertaista sen ohjaavien vaikutusten tehostamiseksi. Suomen tämän hetkinen autojen verottaminen tapahtuu osin moninkertaisesti, ja autoverotuksen osalta (nimenomaan käyttöönottovaiheen



varautua muutokseen ja heidän perusteltuja odotuksiaan suojataan.<sup>257</sup> Tämä vaatimus ei estä verojärjestelmän muuttamista, mutta vaikuttaa tapaan jolla sitä voidaan muuttaa. Omaisuudensuoja liittyy kiinteästi luottamuksensuojaan ja perusteltujen odotusten suojaan. Se, että jokaisen omaisuus on turvattu, täytyy ottaa huomioon myös verolakeja säädettäessä. Veromuutokset, joilla omaisuuden arvostus suuresti muuttuu, ovat ongelmallisia omaisuuden suojan kannalta. Auto on kuitenkin omaisuutta, jonka arvo ajan kuluessa väistämättä laskee, eikä auton kokonaisarvo henkilöautojen kohdalla yleensä ole kovin suuri, mutta merkittävä kuitenkin. Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omaisuuden suoja voidaan rajoittaa, jos sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.<sup>258</sup> Näin ollen omaisuudensuoja ei ole ylitsepääsemätön este autojen verottamisen perusteen muuttamiselle, mutta se täytyy huomioida siirtymäkautta suunniteltaessa.

Ongelmallista siirtymisen osalta on eri-ikäisten autojen omistajien erilainen kohtelu. Auton omistajia ei saisi kohdella eri tavalla heidän omistamansa auton iän perusteella ja ennen muutoksen voimaantuloa ensirekisteröidyn auton omistajan omaisuudensuoja täytyy turvata. On selvää, ettei sellaisesta autosta, josta on kerran jo maksettu täysi autovero, voida periä uudelleen täyttä käytettävissäolon veroa koko sen loppuältä. Tällöin kyseisen auton omistaja joutuisi maksamaan veron kahteen kertaan, mikä ei ole yhdenvertaista kohtelua, kun uuden auton hankkija maksaisi veron vain kerran. Kaikilla ei ole taloudellista mahdollisuutta vaihtaa autoa uuteen lainmuutoksen voimaantullessa ja käytännössä Suomen koko autokannan uusiminen kerralla ei olisi teknisesti mahdollista eikä edes autokannan uudistamismielessä tarkoituksenmukaista.<sup>259</sup>

Vaihtoehtoja siirtymäkauden järjestämiseen on useita. Ääripäät siirtymäkaudelle ovat yhdessä yössä tapahtuva siirtymä ja pidemmän siirtymäkauden avulla tapahtuva siirtymä. Yhden yön siirtymässä autovero poistetaan ja samalla ajoneuvoveroa korotetaan. Muutos koskisi samalla kertaa kaikkia autoja, jolloin auton ensirekisteröinnistä ei maksettaisi enää autoveroa ja vuosittainen ajoneuvovero olisi kaikille autoille sama, nykyistä tasoa merkittävästi korkeampi.

---

autoveron) Suomi joutui muuttamaan lainsäädäntöään Euroopan unionin tuomioistuimen 13.9.2009 antaman ratkaisun C-10/08 *komissio v. Suomi* johdosta ja poistamaan autoverosta maksettavan arvonlisäveron suuruisen veron kokonaan. Tapausta tarkemmin on käsitelty Hellsten 2009.

<sup>257</sup> Perustuslakivaliokunta totesi eläkevakuutuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä, että oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaaminen on taustalla varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojaamisessa, erityisesti taloudellisia asioita koskien. Tämä pätee myös verotukseen, jossa on kyse ennen kaikkea taloudellisista asioista. Tilanne poikkeaa kuitenkin olennaisesti maksusta, jossa eläkevakuutusjärjestelmän kohdalla oli kyse, ja veron kohdalla pysyvyyden suoja on korostetumpi. PeVL 21/2004 ja Ossa 2013 s. 17.

<sup>258</sup> Ks. esim. PeVL 14/2004 vp, PeVL 36/2009 vp, PeVL 5/2012 vp, PeVL 28/2012 vp, PeVL 38/2012 vp.

<sup>259</sup> Pennanen 2006 s. 526.

Portaittaisessa siirtymässä autoveroa laskettaisiin asteittain ja samalla ajoneuvoveron tasoa nostettaisiin. Muutokset koskisivat kaikkia autoja samalla kertaa ja muutos voitaisiin viedä läpi esimerkiksi vuosittaisilla muutoksilla viiden vuoden aikana. Tällöin autovero laskisi joka vuosi 20 prosenttia alkuperäisestä tasosta ja olisi viiden vuoden päästä nolla prosenttia. Samalla ajoneuvoveroa nostettaisiin vuosittain niin, että viiden vuoden päästä se vastaisi fiskaaliselta tuotoltaan autoveroa ja ajoneuvoveroa yhdessä ennen siirtymän aloittamista.

Asteittaisessa siirtymässä muutoksen voimaantulon jälkeen ensirekisteröitävistä autoista ei enää maksettaisi autoveroa ja niistä maksettaisiin korotettu ajoneuvovero niiden koko käyttöältä. Aiemmin ensirekisteröidyille autoille säädettäisiin siirtymäkausi, jonka aikana niistä maksettaisiin vanhan järjestelmän mukaista matalampaa ajoneuvoveroa. Auton ajateltu käyttöikä asetettaisiin tietylle tasolle, esimerkiksi 15 vuoteen, ja kun vanhan järjestelmän aikana ensirekisteröity auto saavuttaisi tämän iän, sitä siirryttäisiin verottamaan uuden järjestelmän mukaisella autoverolla.

Valinnainen järjestelmä toimisi samalla tavalla kuin asteittainen siirtymä, mutta siinä vanhan järjestelmän aikana ensirekisteröidyn auton omistaja voisi valintansa mukaan pysyä joko vanhan järjestelmän piirissä siirtymäkauden ajan (siis kunnes hänen auton saavuttaa ennalta asetetun iän) tai siirtyä heti muutoksen voimaantullessa uuteen järjestelmään, jolloin hänelle hyvitetäisiin autossa jäljellä olevan autoveron määrä. Tässä voitaisiin soveltaa nykyisin vientipalautuksessa käytössä olevia periaatteita.

Yhden yön siirtymän estää sen omaisuudensuojan vastaisuus, sillä muutoksen voimaantullessa ennen sitä ensirekisteröityjen autojen arvo romahtaisi.<sup>260</sup> Muutamassa vuodessa toteutettu portaittainen siirtymä olisi myös omaisuudensuojan vastaista, sillä silloin vastaavalla tavalla aiemmin ensirekisteröityjen autojen arvo laskisi tuntuvasti. Muutoksen vaikutukset autokauppaan saattaisivat myös olla yllättäviä. Auton arvosta merkittävä osa katoaa kymmenessä vuodessa, joten niin pitkässä ajassa toteutettu portaittainen siirtymä ei olisi merkittäväällä tavalla omaisuudensuojan vastainen, mutta kuluttajien reaktiot autokaupassa ovat vaikeasti arvattavia ja tällainen siirtymä loisi epävarmuutta autokauppaan. Kuluttajien reaktion hillitsemiseksi siirtymäkauden pitäisi olla riittävän pitkä, jotta auton vaihtoa ei voida lykätä siirtymäkauden yli ja autokauppa ei pysähdy. Auton käyttöikänsä suhteutettuna esimerkiksi kahdeksan vuotta

---

<sup>260</sup> Lisäksi valtion verotuloihin aiheutuisi merkittävä aukko, kun autovero poistuisi ja ainakin alkuun vain muutoksen jälkeen ensirekisteröidyistä autoista maksettaisiin korotettua ajoneuvoveroa.

voisi olla mahdollinen ylimenokausi tästä näkökulmasta. Toinen vaihtoehto olisi edetä pienin muutoksin, jolloin yksittäisen muutoksen vaikutukset jäävät hallittaviksi.

Asteittaisen siirtymän vaikutukset omaisuudensuojaan riippuvat käytetyn siirtymäkauden pituudesta. Mikäli siirtymän ikäraja asetettaisiin 20 vuoteen, joka on keskimääräinen romutusikä Suomessa tällä hetkellä, ei kenenkään omaisuudensuojaa loukattaisi, mutta vaikutukset autokauppaan saattaisivat olla huomattavia, tai ainakin epävarmuus siellä lisääntyisi. Lyhyemmässä ajassa toteutettavalle siirtymälle olisi näin yhteiskunnallisia ja elinkeinopoliittisia perusteita. Metsäverotuksen siirtymäkaudesta voidaan hakea suhteellisuutta siirtymän kestolle. Metsän käyttöikä voidaan pitää 60 vuotta ja siirtymäkausi pinta-ala verotuksesta oli 13 vuotta. Jos auton käyttöikä asetettaisiin 15 vuoteen, tulisi siirtymän tällöin olla 3,25 vuotta.<sup>261</sup> Valinnainen siirtymä on lähinnä teoreettinen vaihtoehto sen haastavan käytännön toteutuksen ja valtion budjettiin liittyvien kysymysten vuoksi.

## 5.2 Käyttöönottovaiheen verottamisesta käytön verottamiseen

### 5.3.1 Kilometriverson perusteet

Ajoneuvoveron korotukselle vaihtoehtoinen ratkaisu auton käytettävissä olon verottamiseksi olisi kilometripohjainen vero, jossa autoilija maksaa veroa jokaisesta ajamastaan kilometristä erikseen. Tällöin vastuuta ympäristöstä ja aiheutuvista päästöistä ei mitata vuositasolla yhtenä könttäsummana, vaan jokaisen ajetun kilometrin kohdalla erikseen. Kustannustietoiselle henkilölle tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen kilometrin ajamatta jättämisellä on mahdollisuus säästää verossa.<sup>262</sup> Kilometriversoon liittyy myös pyrkimys siihen, että ajettujen kilometrien tarpeellisuutta mietittäisiin ympäristön kannalta jokaisen kerran erikseen ja maksun rakenne toimisi motivaattorina vähentää päästöjä.

Kilometripohjaisen verotuksen ideaa on pohdittu Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä – työryhmän raportissa,<sup>263</sup> jonka puheenjohtajana toimi Jorma Ollila. Ns. Ollilan työryhmän

<sup>261</sup>  $13/60 \cdot 15 = 3,25$  vuotta.

<sup>262</sup> Könttäsummana maksettavalla verolla ei pystytä paljontaan vähentämään liikenteen ympäristökuormitusta Määttä 2007 s. 121.

<sup>263</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013.

raportti valmistui loppuvuodesta 2013 ja herätti julkisuudessa keskustelua.<sup>264</sup> Ajatuksena kilometripohjainen vero on edistyksellinen ja vastaisi päästötavoitteisiin nykyisiä malleja tehokkaammin. Liikennepoliittiset tavoitteet saataisiin osaksi verotusta, liikenteeseen voitaisiin vaikuttaa taloudellisella ohjauksella ja verotuksesta tulisi todellisen käytön mukaista.<sup>265</sup> Veron toteuttamiseen liittyy kuitenkin useita suuria, vielä avoimia kysymyksiä. Yksi näistä on tekniikka, jolla verotus toteutettaisiin. Tekniikan pitäisi olla luotettavaa eikä sitä pitäisi voida manipuloida, jotta verosta ei tulisi käytännössä vapaaehtoista. Lisäksi tekniikan pitäisi olla luotettavaa ja kohtuuhintaista. Toinen kysymys on yksityisyyden suoja. Kilometriversojärjestelmä tulisi keräämään varsin yksityiskohtaista tietoa ihmisten elämästä ja heidän liikkeistään. Vielä on avoinna kuinka näitä tietoja käsiteltäisiin ja säilytettäisiin yksityisyyden suojaa kunnioittaen ja kuinka varmasti estettäisiin tietojen vuotaminen. Nämä kysymykset tarkentuvat, kun käytettävään tekniikkaan liittyvät kysymykset ensin ratkaistaan, mutta toisaalta teknisten kysymysten ratkaisussa täytyy ottaa huomioon myös yksityisyyden suojan kysymykset. Kolmas kysymys on järjestettävä valvonta, joka sekin liittyy keskeisesti teknisiin sovelluksiin.<sup>266</sup> Lisäksi on huomattava, ettei missään päin maailmaa ole käytössä kilometripohjaista verotusta, joten kehityksessä liikutaan aivan pioneeritasolla.<sup>267</sup>

Edellä on puhuttu kilometriversosta ja käytön verottamisesta, mutta veron ja maksun suhde on kilometriverson kohdalla hieman tulkinnanvaraista. Toisaalta vain toteutuneesta käytöstä jou-  
tuu maksamaan, ja sinällään ajetun kilometrin ja siitä menevän maksun välillä on selvä vasti-  
kesuhde. Toisaalta viranomaisen toimet eivät suoranaisesti liity yksittäiseen ajettuun kilomet-  
riin, vaan kyse on edusta. Maksu voidaan määritellä ”välittömäksi vastikkeeksi tai korvauk-  
seksi julkisesta edusta tai palvelusta”<sup>268</sup> jolloin voidaan kysyä, onko se, että saa ajaa kilomet-  
rin jollakin alueella omalla autollaan julkinen etu. Jos näin ajatellaan, olisi kilometriversossa  
kyse sääntelymaksusta. Toisaalta autoveron ensisijainen tavoite on ollut verotulojen keräämi-  
nen valtiolle, mikä on erityisesti neutraalille verolle tunnusomaista, mutta nykyisin autojen  
verottamiseen liittyy myös runsaasti ohjaavia tarkoituksia, ja sellaisia liittyisi myös kilometri-  
veroon. Pidän kilometriversoa kuitenkin ennemmin ohjaavana verona kuin sääntelymaksuna,

<sup>264</sup> Keskustelusta mm. Talouselämä

<http://www.talouselama.fi/uutiset/ollilan+tyoryhma+satelliittiseuranta+autoihin+2025+mennessa/a2221576>,  
vierailtu 4.8.2014, Yle

[http://yle.fi/uutiset/jorma\\_ollilan\\_tyoryhma\\_ehdottaa\\_ajaminen\\_kilometriversolle/6986640](http://yle.fi/uutiset/jorma_ollilan_tyoryhma_ehdottaa_ajaminen_kilometriversolle/6986640), vierailtu 4.8.2014.

<sup>265</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 15-21.

<sup>266</sup> Työryhmä on pohtinut näitä kaikkia ja tehnyt kustannuslaskelmia, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013.

<sup>267</sup> Ollilan työryhmä on käynyt läpi tieliikenteen maksujen perusteita maailmalla, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 11-14.

<sup>268</sup> Mäenpää 2013 s. 129.

vaikkakin näiden kahden välinen rajanveto on häilyvää. Jäljempänä puhutaan kuitenkin kilometriverosta kilometrimaksun sijasta käytön verottamisesta puhuttaessa.

### 5.3.2 Tekninen toteutus ja siihen liittyvät ongelmat

Tällä hetkellä tekniikka alkaa olla niin kehittynyttä, että ensimmäistä kertaa kilometripohjainen verotus alkaisi olla teknisesti mahdollista. Verotuksen pitäisi perustua todellisuudessa ajettuihin kilometreihin ja viranomaistahon pitäisi kyetä valvomaan näitä. Ainoa vaihtoehto tämän toteuttamiseen olisivat automaattiset tekniset järjestelyt.<sup>269</sup> Koko maan kattavaa kilometriverotuksen järjestelmää ei ole käytössä missään päin maailmaa, mutta tiemaksujen keräämiseen erisuuruisilta alueilta on kehitetty erilaisia menetelmiä. Maailmalla käytössä olevia menetelmiä<sup>270</sup> tiemaksujen valvontaan ovat automaattinen rekisterilaatan tunnistus,<sup>271</sup> sähköinen vinjetti,<sup>272</sup> mikroaaltotekniikka (DSRC)<sup>273</sup> ja satelliittipaikannus.

Satelliittipaikannus edellyttäisi jokaiseen autoon asennettavaa paikanninta sekä langatonta tiedonsiirtoa, mutta sillä suurien alueiden kattaminen onnistuisi tehokkaimmin. Koko maan laajuisen kilometriverojärjestelmän toteuttaminen, jossa jokaisesta ajetusta kilometristä verotettaisiin erikseen, olisi muilla järjestelmillä hyvin hankalaa. Vinjettijärjestelmässä ajettujen kilometrien erottelu ei olisi edes periaatteessa mahdollista ja rekisterilaatan tunnistus ja mikroaaltotekniikka vaatisivat kattavan kameroiden / lukutolppien verkoston koko maahan ajettujen kilometrien kontrolloimiseksi. Mikroaaltotekniikka on edellä esitetyistä käytetyin tekniikka tiemaksujen valvonnassa ja se soveltuu hyvin pistemäisten kohteiden ja rengasmaisten alueiden valvontaan. Tekniikka on varmaa ja se on ollut käytössä 1990-luvulta saakka ja on harmonisoitu EU:ssa EETS-direktiivillä.<sup>274</sup> Laajojen alueiden valvonta on mikroaaltotekniikalla kuitenkin vaikeaa, sillä ajettuja kilometrejä kontrolloivia lukutolppia täytyy olla varsin tiheässä. Satelliittipaikannus mahdollistaisi myös muiden ominaisuuksien liittäminen järjestelmään ja auton haltija voisi jatkuvasti itse seurata kilometrien kertymistä.<sup>275</sup>

<sup>269</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 26.

<sup>270</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 2.

<sup>271</sup> Rekisterilaatan tunnistus edellyttää tien varten asetettavia kameroita ja kuvantunnistusta.

<sup>272</sup> Ratkaisussa käyttäjä ilmoittaa palveluun rekisterinumeronsa ja käyttöjakson pituuden, eikä perintää varten tarvita ajoneuvoon laitetta eikä tienvarsilaitteita. Raskaan liikenteen vinjettimaksu on voimassa useissa EU:n jäsenmaissa, ns. vinjettidirektiivi 2011/76/EY. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 4.

<sup>273</sup> Ratkaisussa autoihin asennetaan tunnistimet ja tienvarsiin lukijoita ja tiedonsiirto tunnistimien ja lukijoiden välillä tapahtuu mikroaaltopohjaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 5.

<sup>274</sup> Direktiivi 2004/52/EY.

<sup>275</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013.

Ollilan työryhmä on nostanut satelliittipaikannuksen osalta esille yksityisyyden suojan.<sup>276</sup> Lopullinen yksityisyyden suojan toteutus riippuu valittavista teknisistä keinoista, mutta yksi vaihtoehto olisi toimia matkapuhelinoperaattorien tapaan siten, että auton kilometritietoja säilyttäisi yksityinen palveluntarjoaja lainsäädännön alaisena, ja auton omistaja omistaisi auton kilometritiedot. Yksityinen operaattori joko lähettäisi tiedot verottajalle, joka toimittaisi verotuksen niiden perusteella tai operaattori toteuttaisi verotuksen valtuutuksen perusteella. Mikäli auton omistaja haluaisi tarkistaa omat tietonsa, hän voisi tilata operaattorilta yhteenvedon kilometritiedoistaan. Verot voisi maksaa valintansa mukaan joko vuosittain suurempana eränä tai puhelinlaskun tapaan kuukausittain.

Kilometriverson tekniseen toteuttamiseen liittyvä avoin kysymys on paitsi tekniikan varmuuden ja luotettavuuden saaminen riittävälle tasolle, veronkiertomahdollisuuksien rajaaminen pois. Tekniikan täytyy olla sellaista, ettei sitä voida poistaa autosta, ja että jokainen ajettu kilometri varmasti tallentuu järjestelmään.<sup>277</sup> Mikäli tieto ajetuista kilometreistä perustuu GPS-paikannukseen, täytyy järjestelmän olla sellainen, ettei yhteyttä satelliittiin voida haluttaessa katkaista esimerkiksi peittämällä lähetin tai poistamalla jokin osa laitteesta.<sup>278</sup> Edelleen lähetimen signaalin pitäisi olla immuuni tekniselle häirinnälle ja kiertoyritysten pitäisi olla jollain tavalla valvottavissa. Kyse on hieman erilaisesta teknisestä ongelmasta kuin aiemmin käsitelty, sillä tämä ongelma liittyy auton käyttäjään ja veronmaksajaan ja hänen toimiinsa, ei niinkään laitteiston puhtaaseen tekniseen toimintaan.

Mikäli kilometriversoa lähdetään toteuttamaan, mahdollistaisi tekniikka samalla myös muiden ominaisuuksien liittämisen järjestelmään.<sup>279</sup> Nopeusrajoitusten kaukovalvonta olisi automaattisesti mahdollista, avun hälyttäminen onnettomuuspaikalle onnistuisi järjestelmän kautta ja ruuhkamaksut voitaisiin yhdistää järjestelmään hinnoittelemalla eri osissa maata ajetut kilometrit eri tavalla. Jokainen näistä innovaatioista edellyttää kuitenkin erikseen lainsäädännöllisten reunaehtojen selvittämistä ja kansalaisten keskuudessa viranomaisen jatkuvaan olinpaikan seurantaan on suhtauduttu kriittisesti. Ensivaiheessa olisikin suoritettavaa rajata kilomet-

<sup>276</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 54, erillinen lakityöryhmän mietintö Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 41/2013.

<sup>277</sup> Kilometriversotuksen toteuttaminen pakottaisi tuottamaan ja säilyttämään tarkat tiedot autoilijoiden liikkeistä ja tekninen toteutus oli työryhmän raporttia annettaessa vielä hyvin avoin. Electronic Frontier Finlandin lausunto 17.4.2014 Ollilan työryhmän raportista (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013).

<sup>278</sup> Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä - työryhmän alatyöryhmä on pohtinut erilaisia teknisiä ratkaisumalleja kilometriverson ja mahdollisesti muiden vaihtoehtojen tiemaksujen toteuttamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 16-19.

<sup>279</sup> Tämä olisi osa meneillään oleva digitaalimurrosta ja mahdollistaisi liikkumisen näkemisen palveluna. ITS-Finlandin lausunto 17.4.2014 Ollilan työryhmän raportista (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013).

riverojärjestelmä puhtaasti vain verottamiseen, mutta teknisten valmiuksien varaaminen jo nyt tulevaisuutta varten voisi olla kaukokatseista, kuitenkin kustannusten rajoissa. Ruuhkamak-  
suihin liittyy taas ongelma siitä, millä perusteella eri osissa maata ajetut kilometrit hinnoitel-  
laan. Tässä pitää ottaa huomioon syrjimättömyyden kielto ja Suomessa ruuhkamaksua voita-  
neen perustella lähinnä suurten kaupunkien keskustoissa. Kokonaispinta-alasta näin vain pieni  
osa jäisi ”ruuhkakorotuksen” alaiseksi, mutta fiskaaliselta kannalta se voisi olla merkittävää,  
kun liikennemäärät juuri näissä paikoissa ovat suurimpia. Tällä tavalla toteutettu ruuhkamak-  
su ei tietenkään vaikuttaisi ulkomaisiin autoilijoihin, jolloin ammattiautoilussa ulkomainen  
rahtiliikenne saisi ruuhkamaksujen vaikutusalueella kilpailuetua. Rinnalle ei kannata rakentaa  
erillistä ulkomaisille autoille suunnattua järjestelmää, tämä ei olisi kustannustehokasta, mutta  
kotimainen ammattiautoilu voitaisiin kilpailusyistä vapauttaa ruuhkamaksusta.

### 5.3.3 Kilometriverson vaikutukset yhteiskunnassa

Ollilan työryhmä on arvioinut kilometriversojärjestelmään siirtymisen vaikutuksia yleisesti.<sup>280</sup>  
Työryhmän mukaan siirtymä vaikuttaisi liikkumisen hintaan ja sitä kautta sen määrään. Hen-  
kilöautoliikenteen määrä todennäköisesti laskisi ja joukkoliikenteen käyttäjien määrä vastaa-  
vasti kasvaisi. Samalla päästöt laskisivat ja liikenneturvallisuus paranisi, kun teillä olisi vä-  
hemmän liikkujia. Teiden kunnossapitokustannukset laskisivat mahdollisesti ja joitain suu-  
rempia investointeja tieverkkoon voitaisiin lykätä. Kilometriverso vaikuttaisi myös automark-  
kinoihin ja niiden rakenteeseen. Autojen tuominen ulkomailta helpottuisi, kun niistä ei tarvit-  
sisi maksaa autoveroa. Toisaalta tutkimuksissa on havaittu, että valmistajat myyvät autoja  
edullisimmin niihin maihin, joissa autoveroa peritään kuin niihin, joissa sitä ei ole. Työryhmä  
ei pitänyt autoveron poistamisesta seuraavaa mahdollista autojen jälleenmyyntihintojen nou-  
sua kovin todennäköisenä. Kantaansa työryhmä perusteli sillä, että automarkkinat ovat hyvin  
kilpaillut ja kuluttajat varsin hintatietoisia.<sup>281</sup>

Kilometriverso nyt ehdotetussa muodossaan muuttaisi veron kohdistumista erilaisiin auton  
käyttäjärühmiin. Uudistus tulisi suosimaan niitä, jotka ajavat uudella autolla vähän, kun taas  
maksajiksi joutuisivat vanhalla autolla paljon ajavat.<sup>282</sup> Tämä voisi kannustaa kuluttajia hank-

<sup>280</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 18-21.

<sup>281</sup> Ibid. s. 18.

<sup>282</sup> Autoliitto ry:n kommentti Ollilan työryhmän ehdotukseen kilometriversosta 2.9.2013  
<http://www.autoliitto.fi/?x20043=7919242>, vierailtu 10.9.2014.

kimaan auton entistä herkemmin, jolloin autojen kokonaismäärä kasvaisi. Toisaalta autoilla kokonaisuutena ajettu kilometrimäärä voisi samalla pienentyä, mutta ympäristötavoitteiden mukaisena ei voida pitää sitä, että katujen varsille ja pihoilte pyritään saamaan mahdollisimman monia, vaikkakin uusia, autoja seisomaan.

#### 5.3.4 Käytön verottaminen polttoaineveron muodossa

Auton käytöstä maksetaan myös jatkuvasti polttoaineen käytön yhteydessä polttoaineeseen sisältyvää veroa. Luonteeltaan kyse on bensiinin ja diesel-öljyn valmisteverosta. Tästä herää kysymys, miksei autojen verotuksessa yksinkertaisesti siirryttäisi verottamaan puhdasta käyttöä korkean polttoaineveron muodossa. Tällöin ne, jotka autolla oikeasti ajavat, maksaisivat siitä ja päästöporrastus tulisi huomioitua suoraan kunkin auton kulutuksessa. Asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen kuin miltä se äkkiseltään vaikuttaa. Ensinäkin ammattiautoilun näkökulmasta polttoaineen korkea verotus heikentäisi kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Ammattikäytössä olevalla autolla ajetaan keskimäärin enemmän kuin yksityiskäytössä olevalla autolla, joten verotus osuisi ammattiliikenteeseen suhteessa raskaammin ja samalla verotaso nousi nykyiseen verrattuna.<sup>283</sup> Nykyisessä järjestelmässä ammattiautoilu saa myös tehdä tiettyjä vähennyksiä, kuten tavanomaiset vähennykset arvonlisäverosta ja linja-autojen verovapaus.<sup>284</sup> Vähennysten toteuttaminen polttoaineverotuksen kautta monimutkaistaisivat järjestelmää ja monimutkainen järjestelmä on altis väärinkäytöksille ja tulkintaerimielisyyksille. Vaihtoehtoisesti usean erihintaisen polttoaineen myynnissä pitäminen ja sen valvominen, että ajoneuvossa käytetään sille säädettyä hintaluokkaa, vaikka toinenkin luokka teknisesti soveltuisi, kuluttaisi resursseja ja olisi käytännön tasolla haastavaa valvoa. Tällainen edellyttäisi puhdasta kenttätyötä, sillä teknistä sovellusta asian valvomiseen ei ole.

Toinen polttoaineen verotuksen rajuun nostoon liittyvä ongelma on tuonti rajan takaa. Mikäli polttoaine on huomattavasti halvempaa rajan takana, lähdetään sitä hakemaan sitä pidemmistä matkoista mitä suurempi hintaero on. Periaatteessa kannustimeksi riittää hakumatkasta aiheutuvien polttoainekustannusten kattaminen rajan takaa saatavalla halvemmalla polttoaineella. Polttoaineen rajan yli tuonnin kieltäminen ei EU-oikeudellisten vaatimusten valossa ole mah-

<sup>283</sup> Ammattiautoilun osalta polttoaineveron radikaali korottaminen olisi ongelmallista ja lisäksi inflaatiovaikutukset heijastuisivat muuallekin. Autoalan tiedotuskeskus [http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas\\_liikenne\\_tuo\\_oikeudenmukaisuutta\\_autoiluu](http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas_liikenne_tuo_oikeudenmukaisuutta_autoiluu) n.841.news, vierailtu 7.9.2014.

<sup>284</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2013. s. 19-20.



dollista, sillä se olisi yhteismarkkinoiden periaatteiden vastaista. Toisaalta alkoholin maahan-tuontia on voitu rajoittaa kansanterveydellisillä syillä, mutta polttoaineverotukseen ei liity vastaavaa perustetta. Lisäksi yksityisten polttoaineen tuonnin rajoittaminen, vaikka se olisikin periaatteessa mahdollista, lisäisi salakuljetusta ja sen kitkeminen taas lisäisi kustannuksia, jotka syövät veron korotuksella saatavaa tuottoa.

Edelleen polttoaineen verottamisen varaan autojen verotuksen rakentaminen ei ole kestävä vaihtoehto. Autojen litramääräinen kulutus on jatkuvassa laskussa, jolloin polttoaineveroon kohdistuisivat jatkuvat korotuspaineet. Korotuksilla ongelmaa ei kuitenkaan voitaisi pysyvästi ratkaista. Lisäksi tulevaisuudessa autot tulevat entistä enemmän siirtymään erillisistä liikenne-polttoaineista sähköautoihin, joiden kohdalla polttoaineen verottaminen samalla tavalla kuin bensiinin ja dieselin kohdalla ei ole enää mahdollista. Vaikka muutos ei tapahdu lyhyellä aikavälillä, ei ole mielekästä rakentaa koko autojen verottamista tällaisen kokonaisuuden va-raan, jonka tulevaisuudessa on jo nyt nähtävissä useita eri ongelmia.

### 5.3.5 Oikeudelliset reunaehdot

#### *Yhdenvertaisuus*

Yhdenvertaisuus täytyy ottaa huomioon myös käytön verotusta järjestettäessä. Kilometripoh-jaisessa toteutuksessa saman päästöisellä autolla ajatun kilometrin pitäisi lähtökohtaisesti olla saman hintainen ajajasta, paikasta ja ajasta riippumatta. Ruuhkamaksutyypinen porrastus ajoajan tai – paikan mukaan voisi olla poikkeuksena perusteltavissa liikennemäärien hallin-nalla ja taajamien ruuhkien helpottamisella sekä ilmanlaadun parantamisella. Tämä edellyttäi-si kuitenkin sitä, että joukkoliikenne on käytännössä vaihtoehto toimivuudeltaan ja kustan-nuksiltaan. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen tuskin tulee olemaan ongelma kilometriveron osalta.

#### *Osumatarkkuus*

Kilometriverotuksen kohdalla osumatarkkuus ei tule olemaan ongelma. Tavoitteena on verot-taa jokaista ajettua kilometriä, ja mikäli tekniikka saadaan kehitettyä riittävän tarkaksi ja luo-

tettavaksi, on osumatarkkuus helpostikin toteutettavissa.<sup>285</sup> Suurin uhka ja samalla myös järjestelmään siirtymisen hidaste on kysymys tekniikan tarkkuudesta ja luotettavuudesta. Ollilan työryhmän mietinnön mukaan teknisen toteutuksen täytyy olla hyvin toimintavarma, ennen kuin siirtymää voidaan todella harkita.<sup>286</sup> Lisäksi erilaiset tekniikan kiertämiskeinot täytyy pätevästi estää ja valvonta järjestää, jotta kilometriveroon siirtyminen on realistista. Kun käytettävä tekniikka ei vielä ole lopullisesti selvillä, on myös mahdollista, ettei keinoja veron kiertoa ja sen maksuun löydetä sillä tavalla, että kilometrivero voitaisiin lopulta toteuttaa.

### *Tarkkarajaisuus*

Vaikka käytön verottamisessa ei varsinaisesti olisi kyse verosta, on kuitenkin kyse sellaisesta henkilön omaisuuteen puuttuvasta merkittävästä maksusta, että siitä pitäisi säätää lailla. Lailla säätämisen pitäisi myös tapahtua niin tarkkarajaisesti, että yksilön velvollisuuksien ja oikeuksien perusteet tulevat laissa selvitetyiksi.<sup>287</sup> Kilometriveron osalta teknisten säädösten antamisen asetuksen tasolla pitäisi olla mahdollista ja myös suositeltavaa, jos sääntely sisältää paljon teknisiä yksityiskohtia.

### *Suhteellisuusperiaate*

Käytön verottamisen täytyy olla oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin nähden. Käytön verottamisella on samat tavoitteet kuin käytettävissäolon verottamisellakin, mutta käytettävissäolon veroon siirtyminen on huomattavasti kevyempi operaatio kuin käytön verotukseen siirtyminen. Pohdittavan arvoista onkin miettiä, olisivatko tavoitteet saavutettavissa käytettävissäolon verottamisella käytön verottamisen sijaan ja onko kilometrivero suhteettoman raskas keino. Tieliikenteen pitkän aikavälin tavoitteena on jo 1990 – luvun alussa pidetty verotuksen painopisteen siirtämistä hankinnasta käyttöön.<sup>288</sup> Tässä tavoitteessa on edetty asetettujen suuntaviivojen mukaisesti, kun autojen verotuksessa painopiste on ensin siirtynyt hankintavaiheesta käyttöönottovaiheeseen ja edelleen painopistettä on siirretty käyttöönotto-

<sup>285</sup> Yleisistä polttoaine- ja hiilidioksidiverojen kustannustehokkuudesta on eriäviä näkemyksiä. Näiden verojen, joihin käytettävissäolon verottaminen toteutuessaan kuuluisi, etu on niiden tehokas kyky hillitä energiankulutusta, mutta yksittäisen toimialan erikoispiirteitä ne eivät pysty ottamaan huomioon. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2008 s. 106.

<sup>286</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 54-55.

<sup>287</sup> Menettely verojen ja säätämiseksi on säädetty perustuslaissa ja verosta on aina säädettävä lailla. Tämä johtuu siitä, että verottaminen on lähtökohtaisesti omaisuudensuojaa vastaan, ja näin suojataan omaisuuden suojan toteutumista. Korpela – Lakari 2014 s. 98.

<sup>288</sup> HE 18/1991 vp.

vaiheesta käytettävissäoloon ajoneuvoveron muodossa.<sup>289</sup> Käytön verotuksessa osumatarkkuus on käytettävissäolon verottamista parempi, ja tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaammin ja paremmin kokonaisuutena. Erityisesti ympäristönäkökulmat ja CO<sub>2</sub> – päästöjen vähentäminen puoltavat käytön verottamista käytettävissäolon verottamisen sijaan. Näin ollen käytön verottaminen ei ole suhteettoman raskas keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

### *Omaisuuksensuoja ja luottamuksensuoja*

Omaisuuksensuojan kannalta käytön verottamiseen siirtymisen ongelmat ovat vastaavia kuin käytettävissäolon verottamisen osalta. Samat siirtymäkauden järjestämisvaihtoehdot kuin käytettävissäolon verottamisen osalta ovat käytettävissä myös käytön verottamiseen siirryttäessä. Yhden yön siirtymässä autovero poistuisi samalla tavalla kerralla, mikä vaikuttaisi ennen muutosta ensirekisteröityjen autojen arvoon. Portaittainen siirtymässä kilometriveron osuus auton kokonaisverotuksesta olisi alkuun vähäisempi, mutta kasvaisi sitten. Asteittaisella siirtymällä, jossa kilometriveron suuruus siirtymäkauden aikana määräytyisi auton iän perusteella, omaisuuksensuoja tulisi paremmin turvattua kuin portaittaisella, joka kohtelee kaikkia autoja samalla tavalla iästä riippumatta.

Kilometriveroon siirtymisessä korostuvat tekniikkaan liittyvät kysymykset ja niiden toteuttaminen, eli kuinka kilometriseurantaan vaadittava laitteisto saadaan asennettua kaikkiin ajoneuvoihin, mikä taho tallentaa kertyvän datan ja keillä tulee olemaan pääsy siihen. Ollilan työryhmän lakityöryhmä on pohtinut erikseen juuri näiden tietojen käsittelyyn liittyvää yksityisyyden suojaa. Niin kauan kuin tekninen ratkaisu ei ole selvillä, on haastavaa yksityiskohteisesti arvioida yksityisyyden suojan riittävyyttä, mutta lakityöryhmän mukaan ongelmaa ei pitäisi muodostua, kun yksityisyyden suoja otetaan teknisessä ratkaisussa alusta asti huomioon.<sup>290</sup> Yksi vaihtoehto olisi toteuttaa tietojen kerääminen ja tallentaminen puhelinoperaattorien tapaan.

Periaatteessa olisi mahdollista ulottaa käytön mukainen verotus vain uusiin, veromuutokseen jälkeen käyttöön otettaviin autoihin, ja verottaa vanhoja autoja nykyisen järjestelmän mukaan. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole vaihtoehto. Käytettyjen autojen maahantuonti ei olisi välttämättä eurooppaoikeudellisten periaatteiden mukaista, jos maahantuotavasta autosta perittäisiin eri perusteella veroa kuin maassa jo olevasta autosta. Jos taas maahantuotavia käytet-

<sup>289</sup> Tosin tämä kehitys on ollut hyvin hidasta ja tällä hetkellä autoveron suhteellinen osuus auton koko elinkaarverotuksesta on ajoneuvoveroon nähden hyvin suuri.

<sup>290</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 41/2013.

tyjä autoja verotettaisiin vanhan mallin mukaan, pitäisi autoveroa edelleen ylläpitää niitä varten. Kahden järjestelmän rinnakkainen ylläpito taas ei ole kannattavaa. Lisäksi eri-ikäisten autojen veromäärän verrattavuus keskenään vaikeutuisi. Autoverosta luopuminen laskisi uusien autojen hintaa, ja samalla käytettyjen autojen hinnat laskisivat, vaikka niistä maksettu veromäärä ei muuttuisi mihinkään. Tämä asettaisi auton omistajat eriarvoiseen asemaan ja ennen muutoksen voimaantuloa uusien autojen kauppa käytännössä pysähtyisi odottamaan muutosta. Lisäksi muutos kannustaisi pitämään auton käytössä mahdollisimman pitkään, mikä nostaisi autokannan keski-ikää ja olisi verolle asetettujen tavoitteiden vastaista.<sup>291</sup>

Mahdollista voisi olla porrastaa kilometrivero siten, että niille autoille, joista on jo käyttöönoton yhteydessä maksettu autovero, kilometrikohtainen vero olisi matalampi. Maahantuodut autot eivät olisi mallissa ongelmallisia, sillä ratkaiseva elementti olisi se, onko autosta käyttöönoton yhteydessä maksettu autovero vai ei. Ongelmana tässä mallissa taas on se, että siirtymäkausi venyy hyvin pitkäksi, jos auton käyttöikäsi lasketaan esim. 20 vuotta, joka on varsin lähellä keskimääräistä romutusikää Suomessa. Toisaalta käyttöiän täytyy olla realistinen yhdenvertaisuuden kannalta. Takaraja täytyy myös laittaa johonkin kohtaan, tai muuten vanhoja autoja pidetään käytössä niin pitkään kuin suinkin mahdollista. Siirtymäkausi taas on edelleen autokaupan osalta hankala.

Ollilan työryhmä on arvioinut, etteivät lainsäädännölliset syyt muodosta estettä kilometriverojärjestelmän kehittämiseksi, mutta useita oikeudellisia reunaehdoja täytyy ottaa huomioon. Erityisesti työryhmä on kiinnittänyt huomiota yksityisyyden suojaan.<sup>292</sup> Kilometriverotukseen liittyy vielä niin monia avoimia kysymyksiä, ettei siihen siirtyminen lähitulevaisuudessa tule olemaan mahdollista, ja paras olisikin edetä osissa<sup>293</sup> ja siirtyä ensin ajoneuvoveropohjaiseen järjestelmään ja siitä myöhemmin kilometriveropohjaiseen. Näin siirtymäkauden ongelmia saataisiin pilkottua ja ensimmäisiin muutoksiin voitaisiin ryhtyä jo nopeammalla aikataululla. Pennanen on arvioinut aiemmin,<sup>294</sup> että siirtymä käytettävissä olon verotukseen olisi erittäin haastavaa, ellei jopa mahdotonta. Muutoksia on kuitenkin tehty jo sen jälkeen toteuttamalla hiilidioksidipäästöjen porrastus erillisenä kokonaisuutena eikä vaiheittaiselle etenemiselle ole ylitsepääsemätöntä estettä näkyvissä.

<sup>291</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 19-20.

<sup>292</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013 s. 23-26.

<sup>293</sup> Kilometriveroa pohtineen Ollilan työryhmän teknologia-alatyöryhmä on suosittanut myös vaiheittain etenemistä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 20-21.

<sup>294</sup> Pennanen 2006.

## 5.3 Romutuskannustin

### 5.3.1 Romutuskannustimen tyypittelyä

Romutuspalkkiolle ei ole olemassa yhtä määritelmää, mutta yleensä sillä tarkoitetaan järjestelmää, jossa vanhan auton romuttamisesta saa palkkion tai hyvityksen, jolla kannustetaan vanhan auton omistajaa tuomaan autonsa romutettavaksi. Tällä pyritään tehostamaan vanhojen autojen poistumista liikenteestä ja erityisesti se kohdistuu autokannan vanhimpaan osaan.<sup>295</sup> Romutuspalkkiolle/hyvitykselle saatetaan asettaa ja usein asetetaankin ehdoksi hyvityksen saamiselle tietty alaikäraja romutukseen tuotavalle autolle, sitä uudemmille autoille hyvitystä ei myönnetä. Tyypillinen ikäraja on 10 vuotta, mutta 13 tai 15 vuottakaan ei ole tavaton.<sup>296</sup> Alaikärajan asettamisessa täytyy ottaa huomioon yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoituksenmukaisuus.

Romutuspalkkiossa tai –hyvityksessä on siis kyse kannustimesta vanhan ajoneuvon romuttamiseksi. Toteutustapoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi on useita ja perusmallien variointi on edelleen mahdollista. Kannustimen lopullinen muoto riippuu pitkälti sille asetetuista tavoitteista, ja käytännössä nuo tavoitteet ovat usein poliittisesti asetettuja tavoitteita. Myös kannustimen toteutusympäristö täytyy ottaa huomioon ja lakeja ja oikeusjärjestelmän periaatteita täytyy kunnioittaa.

Talouskriisiin alettua vuonna 2008 iski tämä automarkkinoihin voimakkaasti, ja kolmessatoista unionin jäsenvaltiossa toteutettiin romutuskampanja jossain muodossa automarkkinoiden piristämiseksi. Näiden kampanjoiden toteutusta ja vaikutuksia on arvioitu unionin komission tilaamassa *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles* – raportissa, joka valmistui maaliskuussa 2010. Raportissa on käyty läpi jokainen näistä romutuskampanjoista, niille asetetut tavoitteet, niiden saavuttaminen ja kampanjoiden taloudelliset vaikutukset koko EU-alueelle. Hyvin monessa kampanjassa tavoitteena oli talouden piristäminen auto-teollisuutta tukemalla romutuspalkkion muodossa, jonka sai hankkiessaan uuden auton romutetun tilalle. Kampanjoiden onnistumisen arviointi riippuu siitä, millaiset tavoitteet kampanjoille oli asetettu. Kaikissa muissa maissa palkkion saaminen oli sidottu uuden auton hankintaan, paitsi Saksassa jossa otettiin mukaan myös enintään vuoden vanhat käytetyt autot. Romutuspalkkio ei ollut missään maassa siirrettävissä, vaan hyvityksen uudesta sai vain vanhan,

<sup>295</sup> Autotuoajat ry:n lausunto 14.7.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>296</sup> *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles*. Raportti Euroopan unionin komissiolle 2010 s. 44-46.

romutetun omistaja. Kaikkiaan raportissa arvioitiin autoteollisuuden vaikutus Euroopan talouden merkittäväksi ja romutuskampanjoiden vaikutus taloudessa suurempaa romahdusta ehkäiseväksi. Raportissa käytiin läpi myös ennen talouskriisiä Euroopassa toteutettuja romutuskampanjoita ja niistä saatuja kokemuksia.

Ensinäkin romutuskannustin voidaan toteuttaa kampanjana tai toistaiseksi voimassa olevana järjestelynä. Kampanjan kesto voi vaihdella ja pitkäkestoiset, toisiaan seuraavat kampanjat voivat alkaa muistuttaa jo pysyväisluonteista järjestelyä vaikutuksiltaan. Käytännössä kannustinvaikutuksen on havaittu heikkenevän kannustimen ollessa pitkään käytössä.<sup>297</sup> Pysyvästi käytössä oleva kannustinjärjestelmä on toteutettu Euroopan unionin maista vain Kreikassa vuosina 1991 - 1993, muut kampanjat ovat olleet määräaikaista. Ranskassa 1994 - 1995 ja 1996 toteutetut kampanjat alkoivat vaikutuksiltaan olla lähellä pysyvää ja havaittavissa oli kannustimen tehon laskeminen ja vakiintuminen.<sup>298</sup> Lyhytkestoisella kampanjalla saadaan aikaan piikki romutustilastoissa, mutta pidemmän päälle sillä ei ole vaikutusta autokannan nuorantamiseen. Pysyvästi voimassa olevan kampanjan teho hiipuu ajan mittaan ja romutuspalkkio siirtyy uusien autojen hintoihin.

Romutuskannustin voidaan toteuttaa joko palkkion muodossa, joka maksetaan rahana auton romutukseen tuovalle omistajalle, tai hyvityksenä uuden auton hankkimisesta romutetun tilalle. Tällöin palkkiota ei saa konkreettisesti tuodessaan auton romuttamolle, vaan tällöin vasta saa oikeuden etuun. Tämä etu konkretisoituu, mikäli hankkii uuden auton romutetun tilalle tietyn ajan kuluessa. Tässä mallissa oikeutta hyvitykseen uuden auton hankinnasta ei voi siirtää, vaan hyvityksen saa vain ja ainoastaan vanhan autonsa romuttanut omistaja. Tämä on sinällään perusteltua, ettei romutushyvityksillä ryhdytä käymään ei-toivottua kauppaa, joka ei edesauta kannustimen tavoitteiden saavuttamista.

Tilalle on monissa kampanjoissa pitänyt hankkia nimenomaan uusi auto, uudempaan käytettyyn vaihtaminen ei ole riittänyt.<sup>299</sup> Tämä on johtunut käytännön vaikeuksista toteuttaa hyvitys käytetyille autoille, joiden markkinat ovat laajat ja autot vaihtavat omistajaa runsaasti myös kuluttajien kesken ilman kolmannen tahon mukana oloa. Toinen syy ovat valtion fiskaaliset tavoitteet. Romutuspalkkion myöntäminen käytetyille autoille ei kasvata valtion autove-

<sup>297</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, raportti Euroopan unionin komissiolle 2010 s. 41-43.

<sup>298</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, raportti Euroopan unionin komissiolle 2010 s. 17, 42-43.

<sup>299</sup> Toisin Saksassa mukana olivat myös käytetyt autot maksimissaan yhteen ikävuoteen asti. Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles 2010 s. 44.

ron muodossa saatavia tuloja, jolloin romutuskannustimen toteuttaminen siirtyy valtion näkökulmasta tulopuolelta menopuolelle. Uusille autoille annettava romutuspalkkio on kyllä käsiteltävä menona, mutta tällä menolla voidaan lisätä uusien autojen myyntiä, jolloin autoveron tuotto kasvaa. Usein kampanjassa on taustalla intressi autokaupan tukemiseksi vaikeassa taloustilanteessa, ja tällöin kannustin halutaan nimenomaan suunnata uusien autojen kauppaan. Kannustimen rajoittaminen vain uusiin autoihin syö tehokkuutta romutuskampanjalta, koska harvemmin romuauton omistajalla on varaa uuteen autoon. Herkemmin hän saattaisi vaihtaa autonsa hieman uudempaan yksilöön, mutta harppaus suoraan tehtaalta tulevaan uuteen autoon voi olla taloudellisesti liian suuri haaste.

Autokannan nuorentamisen kannalta olisi tehokkaampaa ottaa myös käytetyt autot kannustimen piiriin ja palkkio, joka maksettaisiin suoraan rahana auton romutukseen tuovalle omistajalle, olisi kaikista tehokkain. Näin kannustettaisiin tuomaan pois jaloissa pyörivät vanhat autot ja markkinoilta leikkaantuisivat pois autot, joiden jälleenmyyntiarvo on romutuspalkkiota matalampi. Jos romutuspalkkio säädettäisiin esimerkiksi tuhanteen euroon, ei alle tuhannen euron arvoisilla autoilla olisi mielekästä käydä kauppaa, kun autosta aina saisi tuhat euroa kun sen toisi romutettavaksi. Tällaista järjestelmää ei kuitenkaan ole missään toteutettu ja sen rahoittamisen täytyisi tapahtua valtion budjetista.<sup>300</sup> Toisaalta tällaisen kannustimen itse tarkoitus olisi lähinnä autokannan nuorentaminen leikkaamalla vanhimman pään ajoneuvot pois liikenteestä, millä olisi liikenneturvallisuutta ja mahdollisesti ympäristöystävällisyyttä<sup>301</sup> lisäävä vaikutus, mutta ei kannustinta talouteen ja autokauppaan, kun palkkion käyttämistä uuden auton hankintaan ei voitaisi kontrolloida millään tapaa.

Romutuskannustimen toteuttamisesta aiheutuu kuluja, olipa kyse sitten palkkiosta tai hyvityksestä. Kaksi mallia romutuskannustimen rahoittamiseksi ovat valtion budjetista ja verovaroi-  
sta maksettava kannustin tai vaihtoehtoisesti yksityisten autoalan toimijoiden rahoittama kannustin. Kannustin voidaan toteuttaa joko puhtaasti jommallakummalla rahoituksella, tai sekamallina. Tällöin mukana on sekä valtion että yksityisten toimijoiden rahoitusta, ja autonsa romutukseen tuovalle yksityishenkilölle kannustin näyttäytyy yhtenä kokonaisuutena. Valtion ja yksityisen rahan suhde voi vaihdella täysin vapaasti, mitään rajoituksia tälle ei ole.

Tyypillisimmillään romutuskannustin näyttää olevan määräaikaaisena, suhteellisen lyhyenä kampanjana toteutettu hyvitys uuden auton hankinnasta, jonka rahoittaa pääasiassa valtio,

<sup>300</sup> Romutuskannustimen rahoitusmuodoista jäljempänä laajemmin.

<sup>301</sup> Vanhojen ajoneuvojen uusiin vaihtamisella saavutettavia ympäristöhyötyjä on arvioitu edellä kappaleessa 3.3.1.

mutta mukana on myös jonkin verran yksityisen autoalan sektorin rahoitusta.<sup>302</sup> Suomessa ei ole toteutettu romutuskannustinta, jossa olisi mukana valtion tukea. Yksityiseltä sektorilta ajoneuvojen maahantuojaat ovat toteuttaneet Suomen Autokierrätys Oy:n kautta romutuskampanjoita, ns. arvoksetelikampanjoita, joissa vanhan auton romutuksesta on saanut muutaman sadan euron arvoisen edun, jonka on voinut käyttää uutta hankkiessaan. Auto on pitänyt tuoda romutettavaksi viralliseen kierrätyspisteeseen edun saamiseksi. Viimeisin kampanja oli vuonna 2012, jolloin uuden auton hankintaan sai 500 euron hyvityksen ja käytetyn hankintaan 200 euron hyvityksen. Kampanjan vaikutukset romutettavien autojen määrään eivät olleet erityisen merkittäviä.<sup>303</sup>

### 5.3.2 Reunaehdot

Romutuskannustimen toteuttamisessa ja suunnittelemisessa on otettava huomioon oikeudellisten reunaehtojen asettamat vaatimukset. Vaikka romutuskannustimessa ei ole kyse verosta eikä veronpalautuksesta, on oikeudelliset reunaehdot kuitenkin huomioitava jos kannustimen toteuttamiseen käytetään valtion varoja. Reunaehtojen yleisiä piirteitä on käsitelty edellä olevassa jaksossa, mutta tässä niitä käsitellään nimenomaisesti romutuskannustimen kannalta. Ensinnäkään romutuskannustin ei saa olla syrjivä. Kannustin täytyy myöntää lähtökohtaisesti jokaiselle kriteerit täyttävälle auton omistajalle, eikä noiden kriteerien asettelu taas saa olla syrjivää. Se, että romutuspalkkion saa vain Suomen ajoneuvorekisterissä olevista ajoneuvoista, ei pitäisi olla syrjivää, kun ajoneuvo on mahdollista saada rekisteriin objektiivisin kriteerein. Ulkomaalaisella on samat mahdollisuudet kuin suomalaisellakin olla auton omistajana ajoneuvorekisterissä ja myös ulkomaalaiselle henkilölle, jonka ajoneuvo on rekisteröity Suomessa, pitää romutuskannustin myöntää. Samoin romutuskannustimen suuruuden täytyy määräytyä säännöstasolta objektiivisesti, eikä sen myöntämiseen saa liittyä mielivaltaa.

Romutuskannustimen saamiseksi autolle asetettava ikäraja ei kohtelee kaikkia autoja täysin samalla tavalla, mutta ei ole romutuskannustimen tavoitteiden mukaista kannustaa romuttamaan hyvin nuoria autoja, eikä kukaan lähtökohtaisesti sellaista haluakaan romuttaa. Sinällään syrjintäkielto ei tarkoita sitä, ettei jonkin edun myöntämiselle voitaisi asettaa ehtoja, joiden täytyminen on edun saamisen edellytyksenä.<sup>304</sup> Noiden ehtojen täytyy olla sellaisia, että

<sup>302</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys komissiolle 2010.

<sup>303</sup> Romutuspalkkion suurimmat vaikutukset vaikuttaisivat liittyvän tietoisuuden lisäämiseen ja myönnettyjen romutustodistusten määrä vuositasolla on kasvanut vähitellen. Yksityisen sektorin toteuttamilla kampanjoilla ei kuitenkaan näytä olleen merkittävää vaikutusta myönnettyjen todistusten määrään.

<sup>304</sup> Eriksson 1996 s.869-870.



ne ovat objektiivisesti arvioitavissa kenen tahansa kohdalla. Ikärajan asettamisessa autolle romutuskannustimen saamiseksi ei pitäisi olla ongelmaa syrjimättömyyden suhteen, ja ikäraajat ovat olleet käytössä muissa EU-maissa aiemmin toteutetuissa kampanjoissa.<sup>305</sup>

Romutuskannustin edellyttää varsin tarkkarajaista sääntelyä. Sinällään asia ei ole erityisen monimutkainen, joten tämän ei pitäisi olla ongelma. Valtion toteuttamalle kannustimelle täytyisi säätää selkeät kriteerit sen saamiseksi, joista käy yksiselitteisesti ilmi, kuka on romutuskannustimeen oikeutettu, minkä ikäisestä autosta se maksetaan ja millainen uusi auto pitää hankkia tilalla, minkä suuruinen kannustin on ja millaisella hallinnollisella menettelyllä se toteutetaan. Nämä asiat pitää ilmaista sillä tavalla selkeästi, ettei liiallista tulkintaepäselvyyttä synny. Romutuskannustimien kohdalla on puhuttu yleensä sen kokoisista summista, etteivät laajat oikeusprosessit tulkintakysymysten selvittämiseksi tunnu tarkoituksenmukaisilta ja aiheuttavat kohtuuttomia kustannuksia. Hallinnollinen tehokkuuskaan ei tässä tilanteessa suuremmin puolla joustavan normin käyttämistä.

Sääntely romutuskannustimesta täytyy muotoilla niin, että se todella osuu tavoitteisiinsa. Kannustimen tavoitteena on saada kuluttaja vaihtamaan autonsa uudempaan, mieluiten aivan uuteen autoon. Palkkion pitäisi myös kohdistua täysimääräisesti kuluttajalle.<sup>306</sup> Jotta vanhan vaihtamisesta uuteen ei olisi aivan liian pitkää hyppäystä ja kaikille vanhan auton omistajille taloudellista mahdollisuutta, ei kannustimen saavan auton ikärajaa tule asettaa liian ylös, mutta ei toisaalta aivan nuoriin autoihin, sillä niiden romuttamisessa ei ole ekologisessa ja turvallisuutta parantavassa mielessä samanlaista järkeä kuin hyvin vanhojen autojen romuttamisessa.<sup>307</sup> Lähtökohtaisesti romutuskannustin osuu varsin hyvin tarkoitukseensa, eikä säännöksen muotoilemisen tätä noudattaen pitäisi olla kovin haastavaa. Tärkeää on muistaa tavoitteet toteutuksessa.

Romutuskannustin ei ole luonteeltaan vero, vaan palkkio, mutta valtiontaloudellisessa intressissä on huolehtia sen yksinkertaisuudesta.<sup>308</sup> Romutuspalkkio lisää valtion tuloja uusista au-

<sup>305</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys komissiolle 2010.

<sup>306</sup> Tämä voi olla haastavaa, kun auton hintaneuvottelu koostuu listahinnasta ja siitä mahdollisesti saatavasta alennuksesta sekä erikseen asennettavista lisäosista. Jotta etu tulisi täysimääräisesti kuluttajalle, pitäisi romutuspalkkio ottaa mukaan kaupantekoon vasta, kun kaupan muut ehdot on sovittu. Autoliitto ry:n lausunto 6.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>307</sup> Uuden auton ostaja harvemmin on samalla romuauton omistaja. Autoliitto ry:n lausunto 6.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>308</sup> Yksinkertainen toteuttaminen liittyy myös yhdenkertaisuuteen, joka on romutuspalkkion kohdalla myös intresseissä. Romutuspalkkio pitäisi kyetä toteuttamaan niin, että se on kunkin etuun oikeutetun saatavissa vain yhteen kertaan kutakin romuautoa koskien. Kyse on edun väärinkäytösten estämisestä, mitä myös yksinkertainen ja selkeä järjestelmä edesauttaa.

toista maksettavien verojen muodossa, vaikka ensi kädessä kyse on valtiolle menosta. Sääntelytasolla yhdenkertaisuus tarkoittaa lähinnä sitä, että mikäli säädetään pysyvä romutuskannustin, ei erillinen kampanjaluonteinen kannustin ole välttämättä mielekäs ja useiden yhtäaikaisten kampanjoiden ylläpitäminen ei myöskään ole tarkoituksenmukaista. Toteutustasolla kannustimen myöntäminen täytyy tehdä niin, ettei samalla autolle makseta kannustinta kahteen kertaan, ettei kannustimeen oikeuttava dokumentti ole väärennettävissä ja etteivät uuden auton hankinnan yhteydessä realisoituvat kannustimet ole siirrettävissä henkilöltä toiselle.

Suhteellisuusperiaate rajaa kannustimen käyttöalaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaista ei olisi pakottaa kaikkia vanhan auton omistajia romuttamaan autoaan ja ottamaan vastaan romutus-palkkiota, sillä tällaisella menettelyllä saavutettavat edut olisivat pieniä menettelyn aiheuttamaan haittaa nähden. Jokaisen hallinnollisen ratkaisun kohdalla suhteellisuusperiaate pitäisi arvioida erikseen ja valita vähiten kansalaisten oikeuksia rajoittava keino.

Yksityisille kuluttajille maksettava romutuskannustin ei kuulu valtiontukikiellon piiriin. Romutuskannustin voidaan periaatteessa toteuttaa joko yksityisin varoin tai valtion tuella ja yksityisellä rahalla toteutettavat kampanjat ovat automaattisesti valtiontukiarvioinnin ulkopuolella. Yrityksille maksettava romutuskannustin voi periaatteessa olla valtiontukikiellon alainen, mutta jos kannustin myönnetään kaikille yrityksille, joilla on vanha, kriteerit täyttävä auto, jonka he haluavat romuttaa ei valtiontukikiellon kanssa pitäisi tulla ongelmia. Lisäksi tuki on varsin vähäinen, eikä sillä pitäisi olla vaikutuksia unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun kannustin on kuitenkin luonteeltaan valtion varoista myönnettävää tukea, pitää laki hyväksyttää komissiolla ennen sen täytäntöönpanoa,<sup>309</sup> jotta tukeen ei jälkikäteen mahdollisesti puututtaisi.

Romutuskannustin vaikuttaa automarkkinoiden toimintaan, ja kun tieto mahdollisen romutuskannustimen säätämisestä leviää, vähentää tämä romutettavien autojen määrää ennen kampanjan käynnistymistä kun romuauton omistajat lykkäävät romutusta saadakseen kannustimen käyttöönsä.<sup>310</sup> Tämä taas näkyy uusien autojen kaupassa vähentyneenä myyntinä. Haaste romutuskannustimen toteuttamisessa on mahdollisten markkinahäiriöiden välttäminen.<sup>311</sup> Optimaalista olisi pitää romutuskannustimen valmisteluvaihe lyhyenä ja tiiviinä, jotta vaikutukset

<sup>309</sup> Määttä 2007 s. 13.

<sup>310</sup> Romutuskannustimen vaikutukset talouteen ja tavoitteiden toteutuminen ovat olleet hyvin erilaisia eri kokeiluissa ympäri maailmaa. Suomessa kyseessä olisi ensimmäinen kokeilu laatuaan tässä asiassa, joten vaikutusten mahdollisimman kattava etukäteisarviointi olisi tarpeen. Trafin lausunto 8.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>311</sup> Autoliitto ry:n lausunto 6.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

autokaupassa pysyisivät mahdollisimman pieninä. Toisaalta romutuspalkkiot ovat olleet arvoltaan varsin vähäisiä uuden auton hankintahintaan nähden, joten on oletettavissa että vaikutukset pysyisivät kohtuullisina.<sup>312</sup> Sama näkökulma huomioon ottaen erillisen siirtymäkauden säätäminen kampanjaluonteiselle romutuskampanjalle ei liene tarpeen.

### 5.3.3 Romutuskannustimen hallinnollinen toteuttaminen

Romutuskannustimen periaatteellisten linjojen hahmottelu on yksi osa kannustimen toteuttamista, mutta huomioon täytyy ottaa myös sen hallinnollinen järjestäminen ja tämän asettamat rajat kannustimen toteutukselle. Esimerkiksi jo aiemmin esille tullut näkökohta yksityisten henkilöiden välisestä käytettyjen autojen kaupasta, jossa hyvityksen toteuttaminen olisi hallinnolliselta kannalta varsin haastavaa.

Romutuspalkkion maksaminen suoraan käteen kun auto tuodaan romutettavaksi, olisi hallinnollisessa mielessä yksinkertaista. Tällöin täytyisi vain tarkistaa, että tuoja on todella auton omistaja ja hänellä on näin ollen oikeus romuttaa kyseinen auto.<sup>313</sup> Tämän tarkistamiseen riittäisi tavallisen henkilöllisyystodistuksen (passi tai henkilökortti) sekä auton rekisteriotteen esittäminen. Edellä läpi käydyt syyt, kuten kannustimen suuntaaminen uusien autojen myyntiin, tekevät tästä mallista varsin epähoukuttelevan rahoituksen rakentamisen kannalta ja malli ei mahdollista niin laajan tavoitekirjon huomioon ottamista. Toisaalta tavoitteita ei pitäisi olla enempää kuin keinoja, jotta tavoitteen saavuttaminen edelleen olisi realistista. Tämä on huomion arvoinen näkökulma myös romutuskannustimia suunniteltaessa.

Mallissa, jossa hyvitys suoritetaan uuden auton hankinnan yhteydessä, vaaditaan romutuksesta dokumentti, jolla romuauton omistaja voi todentaa romutuksen todella tapahtuneen ja hänen olevan hyvitykseen oikeutettu uuden auton hinnasta. Nykyisellään auton romuttaja saa romutuksesta todistuksen.<sup>314</sup> Tämän todistuksen sisältöä määrittää pitkälti unionin romuauto-direktiivi<sup>315</sup>, jossa on lista romutustodistuksessa mainittavista asioista, eikä jäsenvaltioille jää paljoa soveltamisen varaa tästä.

<sup>312</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, raportti Euroopan unionin komissiolle 2010 s. 45.

<sup>313</sup> Jätelain mukaan ajoneuvon saa tuoda romutettavaksi vain sen omistaja ja viimeisellä omistajalla on tähän velvollisuus.

<sup>314</sup> Romutustodistuksesta säädetään jätelain 59 §:ssä.

<sup>315</sup> Direktiivi romuajoneuvoista 2000/53/EY.

Yksi vaihtoehto olisi käyttää suoraan romuajoneuvodirektiivin mukaista todistusta hyvitysjärjestelmän osana. Tämä yksinkertaistaisi kannustimen järjestämistä, kun uutta, erillistä todistusta nimenomaan hyvityksen saamiseksi ei vaadittaisi. Mikäli hyvityksen saamiseksi kuitenkin säädetään alaikäraja, pitäisi voida jotenkin erotella liian nuorista autoista saadut todistukset niistä, jotka oikeuttavat hyvitykseen. Yksinkertaisimmillaan tämä onnistuisi niin, että romutustodistukseen merkittäisiin romutetun auton ikä näkyviin.

Toinen vaihtoehto on tehdä aivan erillinen romutustodistus, jonka omistaja saa tuotuaan oikean ikäisen auton romutukseen. Tämä vaihtoehto on mahdollisesta hallinnollisesti jonkin verran raskaampi, mutta ottaen huomioon romuajoneuvodirektiivin asettamat rajoitukset direktiivin mukaiselle todistukselle ja todennäköisesti sovellettavat ikärajoitukset, ei direktiivin mukaisen todistuksen käyttäminen suoraan olisi kuitenkaan mahdollista, vaan jonkinlaista modifikaatiota joka tapauksessa tarvittaisiin. Mikäli romutushyvitys toteutetaan määräaikaisena järjestelynä, kuten hyvitykset kansainvälisesti yleensä ovat olleet kampanjaluontoisia,<sup>316</sup> erillinen todistus voisi olla jo selkeyden vuoksi hyvä vaihtoehto, jolloin ei määrääjäksi sekoitettaisi pysyvästi voimassa olevaa romutustodistusjärjestelmää.

Olipa todistus sitten loppujen lopuksi erillinen tai nykyiseen romutustodistukseen integroitu osa, täytyy romutetun auton omistaja kyetä voida tunnistamaan sekä romutuksen että uuden auton hankinnan yhteydessä. Itse tunnistamiseen riittää henkilöllisyyden todentaminen passilla tai henkilökortilla kummassakin yhteydessä, minkä lisäksi romutustodistuksesta pitää identifioida henkilö, jolle todistus on myönnetty. Lisäksi todistuksen pitää olla sellainen, ettei se ole helposti väärennettävissä. Joka tapauksessa olisi järkevää, että uuden auton hankinnassa kelpaavan todistuksen myöntäisi sama taho kuin nykyisenkin todistuksen.<sup>317</sup> Nykyisen todistuksen myöntäjä on liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.

Romutuskannustimella ei aseteta yksilölle uusia velvollisuuksia, mutta kyseessä on etu ja oikeus, joten lailla säätäminen on perusteltu vaatimus.<sup>318</sup> On myös asianmukaista, että valmistetut tehdään kunnolla. Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa lakia alemmantasoisia asetuksia<sup>319</sup> perustuslaissa tai muussa laissa

<sup>316</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, raportti Euroopan unionin komissiolle 2010 s. 17.

<sup>317</sup> Nykyisin käytössä oleva, unionin direktiivin mukainen romutustodistus jäisi luonnollisesti käyttöön huolimatta mahdollisesti toteutettavasta romutuskampanjasta, johon liittyisi mahdollinen erillinen todistus nykyisen lisäksi.

<sup>318</sup> Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista täytyy säätää lain tasoisesti.

<sup>319</sup> Jyränki-Husa 2012.

säädetyin valtuutuksen perusteella. Velvollisuuden tai oikeuden perusteen täytyy kuitenkin käydä ilmi laista, jotta asetuksen antaminen ylipäättään on mahdollista. Asetuksen antaminen on huomattavasti lain säätämistä kevyempi ja nopeampi prosessi, mutta Suomen lainsäädännössä ei näytä tällä hetkellä olevan sellaista valtuutusta, joka mahdollistaisi romutuskannustimen toteuttamisen asetuksen tasoisena, joten vaihtoehtoksi jää tällöin lain säätäminen. Autoalan yksityisin varoin järjestämä kampanja voidaan toteuttaa sopimusjärjestelyin ilman lainsäädännöllisiä toimia.

### 5.3.4 Luonnos hallituksen esitykseksi romutuspalkkioksi

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 17.6.2014 luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvojen romutuspalkkiosta. Luonnos jätettiin lausuntokierrokselle 26.6.2014 ja oikeusministeriö antoi luonnoksesta lausuntonsa 3.7.2014.<sup>320</sup> Luonnos romutuspalkkiosta kuitenkin kaatui syksyn budjettiriihessä valtiotaloudellisiin näkökohtiin eikä sitä toistaiseksi olla toteuttamassa.<sup>321</sup>

Luonnoksessa esitettiin säädettäväksi määräaikainen romutuspalkkio, joka maksettaisiin uuden auton hankkijalle edellytysten täytyessä. Lain ehdotettu voimassaoloaika oli 1.4. - 30.9.2015. Erityisesti esityksessä kiinnitettiin huomiota keinottelun välttämiseen. Tämän vuoksi hyvitys uuden auton hankintahinnasta myönnettäisiin vain luonnolliselle henkilölle, joka on omistanut auton vähintään 425 päivää.<sup>322</sup> Saman henkilön pitäisi olla myös vanhan, yli kymmenen vuotta liikennekäytössä olleen auton romuttaja, ja hänelle myönnetään siitä romutustodistus, jota vastaan hyvitys uuden auton hinnasta on saatavissa. Valtiolta romutushyvitystä saanutta autoa ei saisi myydä eteenpäin kuuden ensimmäisen kuukauden kuluessa hankinnasta. Kymmenen vuoden alaikärajan säätäminen on sinällään turhaa, sillä tavallisesti alle kymmenen vuotiaan auton jälleenmyyntiarvo on suurempi kuin romutuspalkkio, mutta ei alaikäraja käytännössä aiheuta haittaakaan ja on ollut Euroopassa aiemmin toteutetuissa kampanjoissa tavallinen.

<sup>320</sup> Oikeusministeriön lausunto on hyvin suppea ja ottaa kantaa vain suunniteltuun oikaisuvaatimusmenettelyyn, LVM 1352/03/2014, LVM045:00/2014.

<sup>321</sup> Hallituksen talousarvioesitys HE 113/2014.

<sup>322</sup> Kyseinen omistusaikavaatimus saattaisi kuitenkin olla kohtuuttoman pitkä ja aiheuttaa epäoikeudenmukaisia tilanteita. Autotuoajat ry:n lausunto 14.7.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

Ehdotetun romutushyvityksen määrä olisi ollut 1500 euroa, josta valtio maksaisi 1000 euroa ja autoala 500 euroa. Hyvitys olisi rajattu vain luonnollisiin henkilöihin, yritysten omistamien autojen romutuksesta sitä ei voitaisi myöntää. Esitys ei perustellut rajausta millään tapaa, mutta ilmeisesti kyse oli keinottelun estämisestä kuten vähimmäisomistusaikojen kohdalla sekä valtiontukioikeudellisten kysymysten rajaamisesta palkkion ulkopuolelle. Mikäli hyvitys myönnettäisiin myös yrityksille, pitäisi arvioida tuen EU-oikeuden mukaisuus ja hyväksyttää lakiluonnos komissiolla. Edelleen EU-oikeudellisena kysymyksenä esityksestä nousi esiin tilanne, jossa ajoneuvo romutetaan Suomessa, mutta uusi hankitaan muualta unionista. Luonnos kirjoitettiin siten, että myös tällöin hyvityksen saaminen on mahdollista, kunhan auton ensirekisteröinti tapahtuu Suomessa ja sitä ei tuoda rajan yli käytettynä, vaan uutena ajoneuvona. EU-oikeudelliselta kannalta tämä järjestely ei olisi syrjivä, sillä toisesta jäsenvaltiosta hankittu auto asetetaan samaan asemaan Suomesta hankitun kanssa.<sup>323</sup>

Esitys kirjoitettiin siihen muotoon, että maahantuojat on velvoitettu osallistumaan romutushyvitykseen 500 eurolla romutettua ajoneuvoa kohden valtionosuuden ollessa 1000 euroa. Yksityisten toimijoiden velvoittaminen valtiolähtöiseen ja lailla säädettävään kampanjaan on varsin vahva ilmaisu ja asettaa raskaat velvoitteet. Luonnollisesti autoala olisi ollut halukas osallistumaan kampanjaan ja hyötyy siitä myynnin kautta, mutta riittävää olisi sopimuspohjainen järjestely osapuolten välillä enemmän kuin yksipuolinen velvoittaminen.

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi hyvityksen saisi vain uudesta autosta, jonka CO<sub>2</sub>-päästöt määriteltynä ensirekisteröinnin ajankohtana voimassa olevassa unionilainsäädännössä säädettyjen tyyppihyväksyntävaatimusten mukaisesti olisivat enintään 120 g/km tai jonka käyttövoimana olisi sähkö tai metaanista koostuva polttoaine. CO<sub>2</sub>-päästöjen yläraja oli asetettu hieman ensirekisteröityjen autojen viime vuosien keskiarvon alapuolelle.

Luonnoksessa arvioitiin esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Romutuspalkkion pienen määrän vuoksi suhteessa auton koko hankintahintaan markkinahäiriöiden autoalalle ei arvioitu olevan merkittäviä. Valtiontalouteen ja ympäristöön arvioitiin olevan positiivisia vaikutuksia. Esiin nostettiin kuitenkin se, ettei romutuskannustin ole erityisen kustannustehokas. Se ei erottele autonostajia, jotka joka tapauksessa hankkisivat uuden auton, eikä se välttämättä kohdistu kaikista vanhimpiin, saastuttavimpiin ja epäturvallisimpiin autoihin. Lisäksi koska Suo-

<sup>323</sup> Sen sijaan syrjivyyttä saattaa esiintyä siinä että kakki käytetyt autot jätetään palkkion ulkopuolelle. Koska romutuspalkkiolla on autoveron palautuksen luonne muuttuu tällöin verotuksen yhdenvertaisuus nykyisestä. Autoliitto ry:n lausunto 6.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

nessa ei ole juurikaan autoteollisuutta, ei romutuskannustimella voida sitä juuri tukea. Valtion verotuloihin ja autokannan rakenteeseen romutuskannustimella olisi ollut vaikutusta.

Kampanjan tavoitteena olisi ollut edistää autokannan uudistumista sekä vähentää ajoneuvoliikenteen päästöjä ja parantaa liikenneturvallisuutta. Kampanjan arvioitiin lisäävän uusien autojen myyntiä 4000–5000 kappaleella ja romutettavien autojen kokonaismäärän lisääntyvän noin 60 000 kappaleesta 70 000 kappaleeseen vuodessa.<sup>324</sup> Kampanjan toteuttamisen esitetyssä muodossa pitäisi olla realistinen keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä esitys myöskään vaikuttanut olevan ristiriidassa oikeusjärjestelmän periaatteiden kanssa. Hyvityksen rajaaminen luonnollisiin henkilöihin olisi hyvä perustella, mutta keinottelun estäminen sinällään on riittävä pyrkimys säännöksen hyväksymiseksi.

Syksyn budjettiriihessä hallitus hylkäsi romutuspalkkion tältä erää,<sup>325</sup> eikä se tule toteutumaan ainakaan tällä hallituskaudella. Syyt romutuspalkkion hyllyttämiseen olivat pääasiassa valtiotaloudelliset, mutta valtiovarainministeriö piti myös palkkiolla saavutettavia ympäristö- ja turvallisuusvaikutuksia epävarmoina.<sup>326</sup> Sinällään romutuspalkkion toteuttamista mahdollisesti tulevaisuudessa ei ole kokonaan haudattu tulevien hallituskausien osalta, mutta sen mukaan saaminen jonkin tulevan vuoden budjettiin voi olla haastavaa.<sup>327</sup>

## 5.4 Vientipalautus

Vientipalautuksella tarkoitetaan autossa jäljellä olevan veromäärän palauttamista, kun auto viedään pysyvästi maasta muualla käytettäväksi. Suomessa vientipalautusjärjestelmä on ollut käytössä 1.4.2009 alkaen ja koskee sen jälkeen ensirekisteröityjä autoja. Vientipalautusjärjestelmä ei ole unionin jäsenvaltioissa tavallinen ratkaisu. Kun Suomessa säädettiin autoverolaikiin muutos sen mahdollistamiseksi, vain Tanskassa ja Alankomaissa oli vastaava käytössä.<sup>328</sup>

Vientipalautuksen säätämiseen ei liittynyt yhteisöoikeudellisia vaatimuksia kokonaisuutena,

<sup>324</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi laiksi romutuspalkkiosta 17.6.2014 s. 6.

<sup>325</sup> Hylkäämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, ettei romutuspalkkio mahtunut hallituksen toiseen lisätlousarvioesitykseen HE 113/2014, annettu 4.9.2014.

<sup>326</sup> Helsingin Sanomat 4.9.2014.

<sup>327</sup> Hallitusohjelmaan on linjattu tavoitteeksi autokannan nuorentaminen, mutta käytännön teot ovat jääneet hallituskaudella vähäisiksi. Päinvastoin hallituskaudella on keskitytty nostamaan autoveroa ja polttoaineveroa. Romutuskannustinta valtiovarainministeriö on vuorotellen vastustanut ja kannattanut, mikä on lisännyt epävarmuutta valmistelussa. Autotuojat ry:n tiedote 29.8.2014

[http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/autoala\\_paheksuu\\_valtiovarainministerion\\_ja\\_hallituksen\\_poukkoi\\_levaa\\_valmistelua\\_romutuspalkkiossa](http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/autoala_paheksuu_valtiovarainministerion_ja_hallituksen_poukkoi_levaa_valmistelua_romutuspalkkiossa), vierailtu 5.9.2014.

<sup>328</sup> HE 192/2008 vp.

mutta leasingautojen osalta kylläkin. Taustalla oli unionin tuomioistuimen ratkaisu, jonka mukaan maksettavan autoveron määrä pitää suhteuttaa leasing-sopimuksen keston.<sup>329</sup> Tapausten oikeusohje koskee tilanteita, joissa leasing-vuokrattu auto viedään sopimuskauden päätyttyä maasta. Tällöin maksettua autoveroa on vielä jäljellä runsaasti, kun leasing-kaudet ovat yleensä varsin lyhyitä.<sup>330</sup>

Suomessa leasing-autoja verotetaan samalla tavalla kuin muitakin autoja, eikä niille ennen vientipalautuksen käyttöönottoa maksettu maastaviennin yhteydessä palautusta autoverosta, vaikka sitä olisikin auton arvossa vielä jäljellä. Leasing-autojen kohdalla tämä hankaloitti sisämarkkinoita ja vapaata liikkuvuutta, joten vientipalautusjärjestelmän käyttöönotto oli perusteltua. Yhdenvertaisuuskysymysten asialliseksi käsittelemiseksi vientipalautusjärjestelmä ulotettiin koskemaan kaikkia maasta vietäviä autoja tasavertaisesti.<sup>331</sup>

Vientipalautuksesta säädetään autoverolain 34 d §:ssä. Vientipalautusta maksetaan Suomessa ajoneuvon omistajalle, joka vie ajoneuvon maasta pois pysyvästi muualla käytettäväksi. Nimenomaan pysyvyys on edellytys vientipalautuksen maksamiselle, väliaikainen poisvienti ei riitä. Omistajan ei tarvitse maastaviennin yhteydessä vaihtua, vaan sama omistaja voi ottaa auton mukaansa esimerkiksi muuttaessaan ulkomaille. Muodolliset edellytykset autoveron jäljellä olevan osan palautukselle ovat ensinäkin ajoneuvon liikennekäytöstä poistaminen Suomessa ulkomaille viennin vuoksi, mikä tapahtuu ilmoittamalla asiasta rekisteriviranomaiselle. Tämä yksissään ei riitä, vaan ajoneuvo pitää rekisteröidä pysyvästi ulkomaille ja toimittaa tullille kopio rekisteröintiasiakirjoista. Toiseksi maasta vietävän ajoneuvon käyttöönotosta ei saa olla kulunut enempää kuin kymmenen vuotta<sup>332</sup> ja käyttöönoton on pitänyt tapahtua 1.4.2009 jälkeen. Lisäksi vientipalautuksen määrä on suhteutettu auton käytössäoloaikaan ja näin palautettavaksi tulee vain todellinen autoveron jäljellä oleva määrä.<sup>333</sup> Käytännössä palautuksen laskeminen tapahtuu kuitenkin kaavamaisesti, mutta periaatteessa käyttöaika huomioidaan unionin tuomioistuimen ratkaisun edellyttämällä tavalla.

Vientipalautuksen määrä on sama kuin autoveron määrä, joka maksettaisiin, mikäli ajoneuvo tuotaisiin käytettynä Suomeen vientipalautuksen toimittamisajankohtana. Ratkaiseva hetki

<sup>329</sup> C-451/99 *Cura Anlagen*.

<sup>330</sup> Itävallassa lainsäädäntöä muutettiin ratkaisun antamisen jälkeen.

<sup>331</sup> HE 192/2008 vp.

<sup>332</sup> Autoliiton lausunnon mukaan ikäraja vientipalautukseen hyväksyttävälle autolle ei ole lainkaan tarpeellinen, mikäli palautusta rajoitetaan euromääräisesti. Autoliitto ry:n lausunto 18.11.2008 hallituksen esitykseen 192/2008 vp.

<sup>333</sup> Tullin autoverotuksen asiakasohje Autoveron vientipalautus, asiakasohje 13, marraskuu 2010.



tämän arvioinnin ja auton arvostamisen kannalta on ajoneuvon ilmoittaminen vietäväksi Suomesta ja liikennekäytön lopettaminen (ns. vientipalautuksen määräytymispäivä). Periaatteessa palautuksessa palautetaan veron jäljellä oleva määrä. Veroa voidaan palauttaa enintään sen verran kuin sitä on autosta maksettu. Palautus koskee vain autoveroa, ei hankinnan yhteydessä maksettua arvonlisäveroa. Palautettavasta määrästä vähennetään aina 300 euron hallinnointimaksu ja mikäli palautettava määrä tämän jälkeen on vähemmän kuin 1 000 euroa, ei palautusta makseta lainkaan.<sup>334</sup> Perusteena tälle on palautuksesta aiheutuva työmäärä, jota ei kannata aivan pienten summien takia tehdä.<sup>335</sup>

Vientipalautuksen käyttökelpoisuutta vähentävät sen saamiselle asetetut tiukat vaatimukset.<sup>336</sup> Se, että vientipalautusta maksetaan vain enintään kymmenen vuotta vanhoista autoista rajaa jo alle keski-ikäiset autot Suomessa palautuksen ulkopuolelle. Ikärajalle perusteeksi on esitetty se, ettei tätä vanhemmissa autoissa ole enää jäljellä autoveroa, jota voitaisiin palauttaa. Varsinkin kalliimmissa ja nykyään erityisesti suuripäästöisissä autoissa autovero muodostaa kuitenkin niin suuren osan auton hinnasta, ettei se välttämättä ole poistunut auton arvosta vielä kymmenessä vuodessa. Lisäksi tällaisten autojen markkinat sijaitsevat usein juuri ulkomail-la.<sup>337</sup> Ei myöskään voida ajatella, että koko auton nuorena tapahtuva arvonpoisto on autoveroa ja autoveron vaikutus poistuisi ensin, vaan suuri osa arvonalenemisesta on luonnollista kulumaa ja ikääntymistä, autoveron poistuma tulee siihen päälle. Toisaalta auton arvon alenemista ei voi sinällään jaotella tähän tapaan muuta kuin korkeintaan periaatteellisella tasolla, sillä autossa on kyse kokonaisuudesta ja loppujen lopuksi sen hinta määräytyy markkinoilla. Käytettyjen autojen arvostus maahantuonti ja – vientitilanteissa onkin haastavaa.<sup>338</sup>

Ikäraja on myös siinä mielessä keinotekoinen, että vientipalautusta maksetaan auton maasta vievälle omistajalle saman verran kuin mitä autoveroa joutuisi maksamaan, jos vastaavan ajo-

<sup>334</sup> Käytännössä raja tulee olemaan 1300 euroa korkeampi, koska vientipalautuksen hakijan täytyy olla täysin varma palautuksen saamisesta ja näin ollen tullin suorittaman arvonnäärityksen asettumisesta 1300 euron yläpuolelle. Autoliitto ry:n lausunto 18.11.2008 hallituksen esitykseen 192/2008 vp.

<sup>335</sup> Tullin autoverotuksen asiakasohje Autoveron vientipalautus, asiakasohje 13, marraskuu 2010 s. 3-4.

<sup>336</sup> Vientipalautusta on Suomessa käytetty sen olemassaolon aikana hyvin vähän, vuositasolla on kyse enintään noin sadasta autosta. Vuonna 2013 vientipalautukselle budjetoitiin 3 miljoonaa euroa (Valtion talousarvio vuodelle 2013 s. 11). Vuonna 2011 vientipalautukseen käytettiin 326 000 euroa, josta voi summittaisesti laskea takaisinpäin vientipalautuksen käyttömääriä. Palautettavissa autoissa on tyypillisesti varsin paljon autoveroa jäljellä, ja esimerkiksi 5 000 euron keskimääräisellä palautuksella vuoden 2011 toteutuneella budjetilla vientipalautusta olisi maksettu vain 65 autolle (Talousarvioesitys 2013, Ministeriön ehdotus Pääluokka 28 s. 4).

<sup>337</sup> Yksi syy kymmenen vuoden ikärajan säätämiseksi vuonna 2009 saattoi olla verotustietojen arkistointimenetelmä, joka ei mahdollista hyvin vanhojen autojen osalta jäljellä olevan autoveron määrän selvittämistä. Tämän ongelman pitäisi olla kuitenkin ajan myötä poistuva.

<sup>338</sup> Laki autoverolain muuttamisesta 266/2003 annettiin 4.4.2003 ja tuli voimaan 15.5.2003, taustalla EUTI:n ratkaisu asia C-101/00 *Siilin* ECR I-7487.

neuvon vastaavana hetkenä toisi maahan. Tuontiautoista perittävän autoveron kohdalla ei ole mitään rajoitusta sille, kuinka vanhasta autosta vero peritään, vaan se peritään kaikista hinnan ja päästöjen mukaan. On perusteltua, että aivan pieniä määriä autoveroa ei palauteta hallinnollisista kustannuksista johtuen, mutta siinäkin suhteessa järjestelmässä on epätasapainoa, että varsin pienetkin määrät autoveroa peritään maahantuotavasta autosta, vaikka tästäkin aiheutuu suhteessa suuria hallintokustannuksia saavutettavaan etuun nähden. Valtion kannalta vientipalautus on meno, kun jo kerran saatua autoveroa joudutaan palauttamaan, mutta yksityisen veronmaksajan kannalta tällainen valtion kotiinpäin vetäminen ei ole oikeudenmukaista. Toisaalta autokannan nuorentamistavoitteen kannalta on hyvä, että vanhoista maahantuotavista autoista maksetaan autoveroa tai muuten niiden maahantuonti lähtisi todennäköisesti kasvamaan holtittomasti ja samalla päästöjen vähentämistavoite kärsisi. Autokannan nuorentamistavoitteen vastaista ei kuitenkaan olisi vientipalautuksen laajentaminen koskemaan kaiken ikäisiä autoja. Päinvastoin tämä voisi kannustaa viemään maasta vanhoja autoja, mikä olisi myönteistä kehitystä autokannan nuorentamiselle. Ympäristön kannalta tämä ei ole paras mahdollinen vaihtoehto, sillä tällöin samat suuripäästöiset autot jatkavat saastuttamista muualla ja niiden kuljettamisesta toiselle puolen maailmaa aiheutuu myös päästöjä. Toisaalta tällöin auton käyttöikä pitenee eikä sitä tarvitse romuttaa vielä, mutta on myös kyseenalaista ympäristön kannalta kannattaako auton päätyä lopulta kehitysmaahan ruostumaan kun sillä ei enää voi ajaa vai olisiko se parempi romuttaa asianmukaisesti Euroopassa hieman nuorempaana.

Siirtymän vaikutusten rajaamiseksi vientipalautus säädettiin koskemaan autoja, jotka on otettu Suomessa käyttöön 1.4.2009 tai sitä myöhemmin. Tämän siirtymäsäännöksen vuoksi kymmenen vuoden ikäraja ei ole tullut vielä vastaan uutena Suomeen tuotujen autojen kohdalla, vaan tämä on edessä 1.4.2019. Tämän jälkeen kaikki alle kymmenenvuotiaat autot ovat vientipalautuksen piirissä ja raja näiden ikäryhmien välille muodostuu varsin jyrkäksi.

Toinen ongelma liittyy auton rekisteröintivaatimukseen ulkomaille. Tällä hetkellä laki edellyttää, että vientipalautuksen saamiseksi auto pitää rekisteröidä pysyvästi ulkomaille ja tullille täytyy toimittaa kopiot rekisteröintiasiakirjoista. Tämä vähentää vientipalautuksen käyttökelpoisuutta käytännön elämässä huomattavasti, sillä erityisesti monissa sellaisissa maissa joihin etenkin vanhempia autoja viedään, ei rekisteröinti ole yhtä suoraviivaista ja yksinkertaista kuin Suomessa ja asiakirjojen toimittaminen kohdemaasta voi olla hankalaa tai postin välityksellä epäluotettavaa. Etenkin jos vientipalautusta laajennetaan koskemaan myös yli kymme-

nen vuotta vanhoja autoja, rekisteröintivaatimuksesta luopuminen olisi tarpeellista, jottei vientipalautus jäisi vain teoreettiseksi mahdollisuudeksi laissa.

Periaatteessa pysyvän rekisteröinnin vaatimus on perusteltu, jottei autojen tuonnilla ja viennillä aleta pelata lyhytaikaisilla siirroilla, mutta se, onko tämä vaatimus oikeassa suhteessa sillä saavutettaviin etuihin ja voitaisiinko sama lopputulos saavuttaa jollain toisella keinolla, on eri asia. Käytännössä mahdollisuudet tällaiseen pelaamiseen ovat kuitenkin hyvin rajoitetut, kun jokaisesta käytetystä autosta maahantuonnin yhteydessä maksetaan autoveroa. Lähinnä etua voidaan pyrkiä saamaan auton arvostamisella eri tavalla viennin ja tuonnin yhteydessä. Edestakaisen tuonnin ja viennin estämisen säätämällä vientipalautus kertaluonteiseksi eduksi yhtä autoa kohden ei pitäisi olla teknisesti haastavaa. Tämän ei pitäisi myöskään olla EU:n säännösten ja vapaan liikkuvuuden vastaista, kun rajoitus koskisi vain toistuvaa saman auton maahantuontia ja – vientiä ja sille olisi hyväksyttävä peruste veronkierron estämisessä. Lisäksi muuttoautoja koskee oma sääntelynsä, joten käytännössä työvoiman vapaalle liikkuvuudelle ei myöskään muodostuisi estettä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Keskeisenä tutkimuskysymyksenä tässä tutkimuksessa on ollut oikeudellisten reunaehto- jen selvittäminen ja tarkasteleminen, joita Suomen ja EU:n lainsäädäntö autokannan nuorentami- selle asettaa. Näkökulma on ollut niin periaatteellisessa tasossa ja lain säätämisessä, kuin myös käytännön toteutuksessa, erityisesti hallinnon ja siirtymäkausien järjestämisessä. Kei- noina autokannan nuorentamiseen on tarkasteltu käytettävissäolon verottamiseen siirtymistä, käytön verottamiseen siirtymistä, romutuskannustimen käyttöönottoa ja vientipalautuksen kehittämistä. Nämä keinot ovat valikoituneet tähän tutkimukseen niiden ajankohtaisuuden vuoksi ja se tutkimuksessa on pidetty silmällä mahdollisuutta, että lähitulevaisuudessa jokin näistä keinoista otetaan käyttöön. Siinä mielessä kyse on ollut konkreettisesta ja eteenpäin suuntautuvasta tutkimuksesta. 26.6.2014 liikenne- ja viestintäministeriö antoi lausuntopyyn- nön ja ehdotuksen hallituksen esitykseksi, jolla romutuskampanja toteutettaisiin kampanja- luonteisena.<sup>339</sup>Toistaiseksi romutuspalkkio kuitenkin hylättiin hallituksen budjettiriihessä, eikä se tule toteutumaan tällä hallituskaudella.<sup>340</sup> Kilometriversioon siirtymistä pohtinut työ- ryhmä taas jätti loppuraporttinsa 16.12.2013, joskin tällä hetkellä monet kilometriveron toteu- tukseen liittyvät kysymykset ovat vielä täysin auki.<sup>341</sup>

Autokannan nuorentaminen osatavoite, jolla pyritään useiden muiden tavoitteiden saavuttami- seen. Erityisesti autokannan nuorentamisella pyritään liikenteen ympäristöhaittojen ja päästö- jen vähentämiseen,<sup>342</sup> ja tämä tavoite on hyväksytty poliittisella tasolla sekä Suomessa että laajemmin Euroopassa. Ympäristön kannalta autokannan nuorentaminen ei vain hyvä tavoite, sillä vanhojen autojen käsittelystä ja uusien autojen valmistamisesta syntyy myös kuormitusta ympäristölle.<sup>343</sup> Päästöistä suurin osa auton elinkaaren aikana tapahtuu kuitenkin käyttövai- heessa ja autokannan nuorentamisella saavutettavat päästövähennykset voivat olla merkittä- viä. EU:n tasolla asianmukaisen kierrätyksen järjestäminen on myös noteerattu, ja kierrätystä ja uudelleenkäyttöä on syytä edelleen kehittää.<sup>344</sup> Ympäristön kannalta autokannan nuorenta-

<sup>339</sup> LVM/1352/03/2014.

<sup>340</sup> Helsingin Sanomat 4.9.2014.

<sup>341</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 37/2013.

<sup>342</sup> Päästöjen ja ympäristöhaittojen vähentäminen on paitsi poliittisella tasolla asetettu tavoitelinjaus, mutta myös elinkeinoelämän kilpailukyvyyn käytännön vaatimus. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategi- oita 2/2012 s.7.

<sup>343</sup> Autokannan nuorentaminen mahdollistaa myös nykyistä ympäristöystävällisempien energiamuotojen käy- tön yleistymisen, mutta tällä hetkellä uusiutuvia energiamuotoja polttoaineena käyttävien ajoneuvojen verotus on erityisen tiukkaa, mikä ei lainkaan kannusta niiden käyttöön. St1 Biofuels Oy:n lausunto 4.8.2014 lausunto- pyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>344</sup> EU:n tasolla kierrätystä säädellään romuautodirektiivillä, direktiivi 2000/53/EY.

misella saavutettavat edut vaikuttavat tällä hetkellä suuremmilta kuin siitä aiheutuvat haitat, joten autokannan nuorentamista on pidetty ympäristön kannalta hyvänä tavoitteena.<sup>345</sup> Autokannan nuorentamisella lisätään myös liikenneturvallisuutta ja sillä on piristävä ja elinkeinopoliittisesti kannatettava vaikutus autoalaan Suomessa.

Autokannan nuorentaminen on otettu tavoitteeksi myös muualla EU:ssa, vaikka autokanta muualla EU:ssa onkin keskimäärin Suomea nuorempaa. Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa, Italiassa, Iso-Britanniassa ja Luxemburgissa autoveroa ei kanneta lainkaan auton rekisteröinnin yhteydessä,<sup>346</sup> ja vientipalautus on käytössä Tanskassa ja Alankomaissa.<sup>347</sup> Lisäksi romutus- ja romutuskampanjoita on toteutettu useissa unionin jäsenvaltioissa 2000-luvulla.<sup>348</sup> Tavoitteena autokannan nuorentaminen ei ole Suomen eikä EU:n lainsäädännön vastaista ja poliittisella tasolla se on hyväksytty keinoksi edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Autokannan nuorentamiseksi on useissa eri EU:n jäsenvaltioissa ryhdytty erilaisiin toimiin, ja Suomessakin vastaavaan on halua ja suunnittelua. Ainoastaan kilometripohjaisesta käytettävissä olon verottamisesta ei ole kokemuksia mistään päin ulkomailta.

Käytettävissä olon verottaminen, romutuskannustin ja vientipalautus tähtäävät kaikki samaan päämäärään, autokannan nuorentamiseen ja päästöjen vähentämiseen, mutta ne toimivat eri tavalla ja niiden vaikutukset ja tehokkuus ovat erilaiset. Kilometripohjaiseen verotukseen liittyy lisäksi myös suoraviivaisempia ympäristö- ja liikenteenhallintatavoitteita ja sen osalta autokannan nuorentaminen ei ole itse päätavoite.<sup>349</sup> Pitkällä tähtäimellä ainoa kestävä ratkaisu, jolla autokannan keski-ikää saadaan laskettua ja pidettyä se pysyvästi matalammalla, on siirtyminen käyttöönottovaiheen verotuksesta käytettävissäolon tai käytön verottamiseen.

Romutuskampanjalla saadaan aikaan piikki romutettavien ajoneuvojen määrään,<sup>350</sup> mutta sillä ei pysyvästi ratkaista korkean keski-ikänsä ongelmaa.<sup>351</sup> Romutuskampanja ei ole rakenteellisesti erityisen tehokas tapa saada kuluttajia vaihtamaan autonsa uuteen, sillä uuden auton ja romuauton käyttäjäryhmät ovat varsin eriytyneet, eikä siirtymään romuautosta uuteen usein ole taloudellisia mahdollisuuksia edes romutushyvityksen avulla. Pysyvänä toteutettu romutus-

<sup>345</sup> Ympäristöministeriön raportteja 13/2013 on arvioinut päästöjä s. 34-39.

<sup>346</sup> Pennanen 2005 s. 520.

<sup>347</sup> HE 192/2008 vp.

<sup>348</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys Euroopan komissiolle 2010.

<sup>349</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2013.

<sup>350</sup> Tosin kyse on hyvin pienestä määrästä autoja suhteessa koko autokannan kokoon. Liikenneviraston lausunto 4.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

<sup>351</sup> Romutuskampanja on yksi keino vaikuttaa autokannan keski-ikään, mutta tehokkaammin autokantaa saadaan nuorennettua laskemalla autoveron tasoa tai sen painotuksia. Autoliitto ry:n lausunto 6.8.2014 lausuntopyyntöön LVM/1352/03/2014.

kampanja taas menettää vähitellen tehoaan ja romutuspalkkion määrä valuu uusien autojen hintoihin.<sup>352</sup>

Vientipalautuksella taas on enemmän oikeudenmukaisuutta puoltava asema kuin se, että se olisi erityisen tehokas autokannan nuorentamisessa, etenkin tämän hetkissä toteutusmallissa jossa vientipalautusta ei anneta yli kymmenvuotiaille autoille. Leasingautojen osalta vientipalautukseen on EU-oikeudellinen velvoite ja tärkeä osa vientipalautuksen perusteissa onkin vapaan liikkuvuuden ylläpitämisessä ja sitä kautta talouden kasvun edistämisessä.

Käytettävissäolon verottaminen ajoneuvoveroon perustuen ja käytön verottaminen ajettujen kilometrien perusteella ovat keskenään varsin erilaiset järjestelmät.<sup>353</sup> Kilometriverso palvelee ympäristötavoitteita ja itse käytön verottamista paremmin, mutaa ajoneuvoveropohjainen järjestelmä on yksinkertaisempi toteuttaa ja helpompi ylläpitää. Myös sillä voidaan vaikuttaa ohjaavasti ympäristöpäästöihin, kun vero voidaan porrastaa nykyisen auto- ja ajoneuvoveron tapaan päästöriippuvaiseksi.

Kilometriversoon siirtyminen on ongelmallista sen vaatimaan tekniikkaan liittyvien epävarmuuksien vuoksi, ja kokonaismuutos nykyiseen järjestelmään nähden olisi massiivinen. Näin suuri muutos olisi siirtymäkauden kannalta varsin ongelmallinen ja erityisen ongelmallista olisi yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan turvaaminen, kun niin moni asia ja veron peruste kokonaisuudessaan muuttuisi kerralla. Edelleen vaikutukset autokauppaan olisivat massiivisia ja pahimmassa tapauksessa autokauppa pysähtyisi koko siirtymäkauden ajaksi tai ainakin epävarmuus autokaupassa lisääntyisi. Vaikka siirtymäkausi laskennallisesti kohtelisi kaiken ikäisiä autoja samalla tavalla, eli loppujen lopuksi jokaisesta autosta maksettaisiin suunnilleen sama määrä eroja ensirekisteröintihetkestä riippumatta, kuluttajien käyttäytyminen perustuu syntyviin mielikuviin ja vaikutuksia on vaikea ennakoida. Lisäksi vaikka tarvittava tekniikka on jo olemassa, sen luotettavuuden ja lopullisen soveltuvuuden varmistaminen vie vielä aikaa ja tekniikan asentaminen kaikkiin liikennekäytössä jo oleviin ajoneuvoihin tulee olemaan varsin mittava investointi.<sup>354</sup>

<sup>352</sup> Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Selvitys Euroopan komissiolle 2010.

<sup>353</sup> Kumpikin vaihtoehto olisi kuitenkin parempi kuin moniongelmainen nykyjärjestelmä. Autoalan tiedotuskeskus

[http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas\\_liikenne\\_tuo\\_oikeudenmukaisuutta\\_autoiluu\\_n.841.news](http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas_liikenne_tuo_oikeudenmukaisuutta_autoiluu_n.841.news), vierailtu 6.9.2014.

<sup>354</sup> IT-järjestelmät vaativat myös jatkuvaa päivittämistä, nykyisin Keski-Euroopassa tiemaksukäytössä olevat mallit 3-5 vuoden välein. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 42/2013 s. 20.

Suosittelavaa olisikin siirtymäkauden aiheuttamien vaikutusten rajoittamiseksi siirtyä ensin autoverosta ajoneuvoveropohjaiseen järjestelmään, ja siitä kilometriveroon, jolloin muutokset olisivat hallitumpia.<sup>355</sup> Autoverolla on myös merkittävä fiskaalinen asema ohjaavuuden lisäksi, ja portaittainen siirtymä tekisi myös vaikutusten arvioinnista valtion verotuloihin yksinkertaisempaa ja ennustettavampaa. Lisäksi tämä mahdollistaisi autoverosta luopumisen lähitulevaisuudessa, mikä ei vaikuta suoraan kilometriveroon siirryttäessä mahdolliselta, kun niin monet keskeiset kysymykset uudesta mallista ovat vielä avoinna.<sup>356</sup> Toki myös ajoneuvoveropohjaiseen verotukseen siirtymisessä on siirtymäkauden ongelmia erityisesti yhdenvertaisuuteen uusien ja vanhojen ajoneuvojen välillä liittyen, mutta nämä siirtymäkauden ongelmat ovat kokonaisuutena paremmin hallittavissa, eikä veron toteuttamiseen liity vastaavia epävarmuustekijöitä kuin kilometriveroon.

Tällöin vero sinällään olisi jo olemassa nykyisen ajoneuvoveron muodossa ja eri-ikäisten ajoneuvojen omistajien yhdenvertaisuus ei ole sen hankalammin ratkaistavissa kuin kilometriveron osaltakaan. Kaikkien ajoneuvojen verotuksen siirtäminen yhdessä yössä käytettävissäolon verottamisen piiriin ei ole mahdollista omaisuudensuojaa loukkaamatta, vaan siirtymäkausi on välttämätön. Periaatteessa portaittainen siirtymä voisi olla mahdollinen. Siirtymän toteuttamisessa täytyy huomioida sen vaikutukset autokaupalle, eikä autokauppaan kokonaan pysäyttävää siirtymää voida käyttää. Vain uusien autojen osalta veromallin vaihtaminen taas ei vastaa uudistuksen tavoitteita eikä se kohtelisi yhdenvertaisesti vanhojen ja uudistuksen jälkeen ensirekisteröitävien autojen omistajia.

Ajoneuvoveropohjaisen mallin kautta siirtyminen kilometriveroon olisi suositeltavaa myös siksi, että tällöin saataisiin lisää aikaa testata kilometriveron teknistä toteutusta ja vielä täsmentää sille asetettavien tavoitteiden keskinäistä suhdetta.<sup>357</sup> Kilometriveroa ei myöskään ole ollut koskaan käytössä missään maassa, eikä käyttökokemusten saaminen ulkomailta olisi pahitteeksi, joskaan se ei ole välttämätön edellytys järjestelmän toteuttamiselle. Lisäksi ennen

<sup>355</sup> Oikeudenmukaista- ja älykästä liikennettä-työryhmän teknologia-alatyöryhmä suosittelee vaiheittaista etenemistä tieverkon maksullisuuden toteuttamisessa, oli toteutusmuoto sitten lopulta kilometrivero tai muu maksu. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 20.

<sup>356</sup> Tietosuojavaltuutetun mukaan kilometriveroon (tai ajoveroon) liittyvät tietosuojakysymykset on mahdollista ratkaista. Autoalan tiedotuskeskus [http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas\\_liikenne\\_tuo\\_oikeudenmukaisuutta\\_autoiluun.841.news](http://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2013/alykas_liikenne_tuo_oikeudenmukaisuutta_autoiluun.841.news), vierailtu 6.9.2014.

<sup>357</sup> Tekniikka periaatteessa on jo olemassa, mutta tienkäytön maksuilla (joiden lopullinen toteutus voi olla kilometrivero tai työryhmän pohtima osittainen toteutus tiemaksun muodossa) tavoiteltavat tavoitteet pitäisi täsmentää ja tätä ennen paikantaa ongelmakohdat, joihin ratkaisua haetaan. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 42/2013 s. 20.

kilometriversioon siirtymistä siihen liittyvät yksityisyyden suojan kysymykset pitää saada ratkaistua, mikä taas riippuu siitä, mikä tekninen malli toteutukseen lopulta valitaan.